

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 75

HAZİRAN 2003

SAYI: 439

İÇİNDEKİLER

| | | |
|--------------------------|--|-----|
| Serdar İGDELER | : Kamu İhale Kanunu: Yenilikler ve Eksiklikler | 1 |
| Hasan YILDIZ | : Avrupa Birliği'nin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler | 39 |
| Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK | : Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye'de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması | 71 |
| Bayram COŞKUN | : Kamu Yönetiminde Postmodern Eğilimler | 105 |
| Meral ATILGAN | | |
| Bülent DOĞAN | | |
| Doç. Dr. Ahmet ULUSOY | : Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri | 119 |
| Tarık VURAL | | |
| M. İlker HAKTANKAÇMAZ | : Örgüt Kültürünün Yaratılmasında Liderliğin Rolü | 139 |
| Dr. Çetin ARSLAN | : Göçmen Kaçakçılığı Suçları (TCK Md. 201/a)..... | 151 |
| Mehmet SOLGUN | : 3091 Sayılı Kanuna Göre Fuzulen İşgal Edilen Damlı (Çatılı) Yapılarda İnfaz Usulü..... | 185 |
| Mesut YILDIRIM | : Acil Durum Planlaması ve Yönetimi | 195 |
| Asuman FIRINCIOĞLU | : Belediyelerde İşçi İstihdamı | 211 |
| Arif TEMİR | | |
| İsmail GÖKDAYI | : Çevreciliğe Farklı Yaklaşımlar ve Derin Ekoloji Yaklaşımına Bookchin'in Eleştirisi | 221 |
| HABERLER | : İçişleri Bakanlığından Haberler | 243 |
| MEVZUAT | | |
| Ayla KADER | : 1 Nisan 2003 - 30 Haziran 2003 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat | 269 |
| | : Mevzuat Metni..... | 283 |

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 FEDAKARLIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMİ TELAKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

KAMU İHALE KANUNU: YENİLİKLER VE EKSİKLİKLER

Serdar İGDELER
Mülkiye Başmüfettişi

Cumhuriyet ile birlikte ülkemizde, kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak çıkarılan ilk kanun, 22.04.1925 gün ve 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İhale Kanunu olmuştur. Daha sonra 02.06.1934 gün ve 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ve bilahare 08.09.1983 gün ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılmıştır. Bütün bu Kanunların temelinde, Devlet ihtiyaçlarının en uygun şartlarla ve zamanlarda, açıklık ve rekabet ilkelerinin gözetilerek karşılanması bulunmaktadır.

Ülkemiz AB'ne tam üye olma çabaları içindedir. Bu amaçla hukuksal alanda çeşitli değişiklikler yapılmakta ve uyum yasaları çıkarılmaktadır. Gerek bu nedenle ve gerekse mevcut mevzuatın günün koşullarına uygun hale getirilmesi amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunları, 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere çıkarılmıştır. Ayrıca söz konusu Kanunların, uygulama yönetmelikleri olarak Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Mal Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

KANUNUN ÇIKARILIŞ GEREKÇELERİ VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER

4734 sayılı Kanunun çıkarılış nedenleri ve gerekçeleri şunlardır :

1- 1984 tarihinden bu yana yürürlükte bulunan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, ilgili yönetmelikler ve diğer mevzuat ile yapılan kamu alımları uygulamasının, uluslararası standartlara uyumlu olmaması ve gelişmelere paralellik sağlayamaması,

2- Uluslararası standartlara oranla şeffaf ve rekabete açıklığı ile isteklilerin tercihinde objektif kriterlerin yetersizliği nedeniyle kamu harcamalarından beklenen yararın sağlanamadığı,

3- Kamu ihalesi yapan idarelerin, ihale uygulamaları ile işlemleri ve belgeleri açısından bir standardın oluşturulamaması,

4- İhaleyi gerçekleştiren idare ve görevlilerin sorumluluğunun geniş olmaması ve kamuoyunun bilgilendirme ihtiyacının karşılanamaması,

5- Belirli bir ekonomik ve mali yeterlilik ile mesleki ve teknik yeterliliğe sahip bulunan isteklilerin, kurallar nedeniyle ihalelere katılma şartlarının tam oluşturulmadığı,

6- Kamu ihaleleri ile ilgili özel olarak sorumlu bir denetim ve takip biriminin olmaması,

7- Kamu ihaleleri ile ilgili olarak isteklilerin, şikâyetlerinin incelenmesi ve değerlendirilmesinde idari bir usul bulunmaması.

Bu ve benzeri nedenlerle, aday ülke ilan edilmemizi takiben AB Komisyonu tarafından yayımlanan “Katılım Ortaklığı Belgesi”ne paralel olarak AB müktesebatına uyum amacıyla yapılacak değişiklik ve yenilikleri içeren “AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nda yer alan kamu alınan konusundaki mevzuat uyumunun orta vadede tamamlaması öngörüsü çerçevesinde, AB standartları ve UNCITRAL Kamu Alınımı Model Kanunu ilkeleri baz alınarak saydamlık ve rekabetin sağlanması amacıyla reform niteliğinde değişiklikler getirdiği ifade edilen Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmıştır. Kanunların uygulanmasına yönelik olarak ikincil mevzuat olarak tanımlanan yönetmelikler ve tebliğlerin hazırlanması görevi ise, 4734 sayılı Kanunla Kamu İhale Kurumuna verilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile getirilen yenilikler;

1- Saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ve idare ile yüklenici eşitliği gibi kriterler, temel ilkeler olarak belirlenmiştir.

2- Kamu kaynağı kullanan ya da kamu denetiminde bulunan hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı tüzel kişileri, Kanun kapsamına alınmıştır.

3- Kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımı, danışmanlık hizmet alımı ve yapım işleri gibi gider nitelikli ihaleleri yeniden düzenlenmiştir.

4- İhalelere ilişkin iş ve işlemler 4734 sayılı Kanuna ve ihale sonrası düzenlenecek olan sözleşmelerle ilgili iş ve işlemler ise 4735 sayılı Kanuna

tabi tutulmak suretiyle ihale ve sözleşme konusunun, iki ayrı kanunla düzenlenmesi yoluna gidilmiştir.

5- Yeni düzenleme ile ödeneği, arsası ve uygulama projesi ve yönetmeliğinin gerektirmesi halinde ÇED raporu olmayan işlerde ihaleye çıkılmayacaktır.

6- Yerli isteklilere ve yerli malı kullanacak yerli istekliler lehine % 15'e kadar fiyat avantajlarının sağlanabilmesi imkânı yaratılmıştır.

7- Kamu kurumunca hazırlanan birim fiyatlarla piyasa fiyatlarının çoğu kez birbirine uyum sağlamaması nedeniyle keşif özetlerine dayalı tahmini bedel uygulaması kaldırılarak yerine piyasa araştırmasına dayalı yaklaşık maliyet uygulaması benimsenmiştir.

8- İdarelerce tespit edilen söz konusu yaklaşık maliyetin, ihale sonuçlanıncaya kadar "gizliliği" esası benimsenmiştir.

9- İhaleye katılacak istekliler için karne uygulaması yerine, ekonomik ve mali yeterliliği ile mesleki ve teknik yeterliliğinin tespitine yönelik belge esasına dayalı ayrıntılı kriterler getirilmiştir.

10- Kanun kapsamında bulunan kuruluşlarda ve bağlı tüzel kişilerinde, ihale komisyonunun idare personelinden oluşması esasına geçilmiştir.

11- AB mevzuatına uygun olarak isteklilerin ihalelere hazırlanabilmeleri gerekçesi ile uzun ilan süreleri tespit edilmiş ve genel olarak ilanların Resmi Gazete'de yayımlanması yolu tercih edilmiştir.

12- İhale sürecinin her aşamasında "süre" tespitlerine özel önem verilmiş ve ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

13- Uluslararası mevzuata uygun olarak açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin olmak üzere dört ihale yöntemi getirilmiştir.

14- İhalelerin istekliler dahil olmak üzere isteyen herkese açık olarak yapılması, onaylanan ya da iptal edilen ihale kararlarının bütün isteklilere bildirilmesi, ihale sonuçlarının Resmi Gazete'de ilan edilmesi, teklifi uygun görülmeyen isteklilerin ise talep etmesi halinde idare tarafından hangi gerekçelerle uygun görmediğini bildirmesi zorunluluğu gibi düzenlemelerle daha saydam ve güvenilir olabilmek hedeflenmiştir.

15- İhalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren istekliye yapılması uygulamasına geçilmiş, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin ise önerilen en

düşük fiyatı içeren teklif olabileceği gibi sadece en düşük teklife dayalı fiyat esası uygulanmasının mümkün olmadığı hallerde fiyat dışı unsurların da dikkate alındığı bir sistem benimsenmiştir.

16- 4734 sayılı Kanuna göre yapılan ihalelere ilişkin olarak 4735 sayılı Kanunla düzenlenecek sözleşmelerde, anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, götürü bedel sözleşme ve toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme türleri belirlenmiştir. Böylece uygulama projesi olan yapım işlerinin sadece anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılmak üzere ihale edilebileceği kabul edilmiştir.

17- Keşif artışı uygulaması terk edilmiştir.

18- İhalenin verildiği ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren istekliyle sözleşme yapılamaması halinde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren ikinci istekli ile sözleşme yapılabilmesi imkânı sağlanmıştır.

19- Tek tek sayılan mücbir haller dışında idarenin sözleşmenin feshi ya da süre uzatımına ilişkin takdir yetkisi ortadan kaldırmıştır.

20- Uluslararası uygulamalar dikkate alınarak, özel uzmanlık ve bilgi birikimi gerektiren danışmanlık hizmetleri için farklı seçim ve değerlendirme kriterlerinin esas alındığı bir düzenleme yapılmıştır.

21- İhale yetkilisi ve ihale komisyonu başkan ve üyelerine yönelik olarak ceza sorumlulukları yanında bazı idari yasaklamalara yer verilmiştir.

22- 4734 sayılı Kanunla tedarikçi, hizmet sunucusu, yapım müteahhidi, ihale adayı, eşik değer, yaklaşık maliyet, ön yeterlilik gibi yeni kavramlar ihale mevzuatına girmiştir.

23- Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur.

Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyinin 21.12.1989 tarihli kararında belirtilen, ihalelerde üye ülke müteşebbis ve firmalar arasında ayırım yapılmaması, ihalede hakkı ihlal edilenlerin tazminat talebinde bulunabilmesi, başvuru hakkının verilmesi, başvuru üzerine ihalenin yapılması ya da sözleşme imzalanmasının idari yolla durdurulması, verilen zararların tazminini gözetmek üzere üye ülkelerin bağımsız bir denetim ve tasdik organları kurmaları;

Dünya Bankasının Haziran/2001 tarihli “Ülke İhale Değerlendirme Raporu”nda belirtilen Devlet İhale Kanununun iyileştirilmiş bir şikâyet mekanizmasını içermesi, böylece teklif sahiplerine şikâyet dilekçesi ile ihale makamına başvurabilme hakkı ve ayrıca bu şikâyetlerin adli olmayan, ancak

bağımsız bir niteliğe sahip bir kurum tarafından idari değerlendirilmesinin yapılmasına imkân sağlanması;

AB Komisyonu Türkiye Temsilciliği tarafından hazırlanan “AB Kamu İhaleleri Raporu”nda Maliye Bakanlığının kamu harcamalarının yönetimi, mali kontrolü ve düzenlenmesinden sorumlu olmasına karşın, kamu ihale usullerine uyulup uyulmadığını denetlemekle görevli bir kurumun olmaması, bu konuda genel idari ve adli mahkemelerin karar vermeleri, bu nedenle şikâyetleri değerlendirilerek çözüme kavuşturacak, kamu ihalelerine ilişkin uygulamayı yönlendirecek ve eşgüdümü sağlayacak bağımsız bir kurum oluşturması;

Esaslarına dayalı olarak yapılan önerileri çerçevesinde, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreç ile ilgili olarak idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak üzere bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurulu ve Kurumu oluşturulmuştur.

KANUNUN EKSİKLİKLERİ VE TEREDDÜT YARATAN HÜKÜMLERİ

1-Kamu İhale Kanununun 1 ve 2 nci maddeleri, kanun kapsamına alınan kuruluşlar açısından tereddütlere yol açacak şekilde düzenlenmiştir.

2886 sayılı Kanun uygulamasında çok sayıda kamu kurum ve kuruluşunun, kamu ihale mevzuatı dışında kalması nedeniyle oluşan karmaşa ve ortaya çıkan sorunların giderilmesi gerektiği, 4734 sayılı Kanunun genel gerekçesinde ifade edilmiştir. Nitekim 4734 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde, kamu kaynağı kullanan ya da kamu denetiminde bulunan kurum ve kuruluşlarından bahsedilmiş, 2 nci maddede ise hangi kuruluşların kapsama alındığına yönelik genel tanımlara yer verilmiştir. Diğer bir ifade ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa oranla 4734 sayılı Kanun kapsamı, yerinde bir düzenleme ile oldukça genişletilmiştir. Kanunun 1 inci maddesi esas alındığı takdirde, örnek vermek gerekirse Medeni Kanun hükümlerine göre kurulan ve gerek genel bütçeden ve gerekse yerel yönetimlerden kamu kaynağı aktarılan bazı vakıf ile kamuya yararlı dernekler gibi özel hukuk tüzel kişilerinin de Kamu İhale Kanunu kapsamına girdiği şeklinde bir anlam ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, Kanunun 2 nci maddesinde tanımı yapılan kuruluşların esas alınması gerekmektedir.

4734 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin (a) bendinde, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler ve tüzel kişilerden bahsedilmektedir. Bu nedenle genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyelere “bağlı” birlik ve tüzel kişilerden ne anlaşılması gerektiği tanımlanmalıdır. Diğer bir ifade ile hem bağlı, hem de birlik ya da tüzel kişilik olması gerekmektedir.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 10 uncu maddesinde, “...Bağlı kuruluşlar, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunlarla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli kuruluşlardır...” şeklinde tanımlanmaktadır. Birlik tanımlarına ise, 1982 Anayasasının 127, 1580 sayılı Belediye Kanununun 17 ve 442 sayılı Köy Kanununun 47 ve 48 inci maddelerinde rastlanmaktadır. Buna göre, belli bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla mahalli idare kuruluşları tarafından kendi aralarında kurulan, görev, yetki, maliye, kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenen kurumlardır. Keza 1580 sayılı Kanunda, belde ve köyler, vilayet ve özel idarelerin, kendilerine kanunlarla verilen mecburi ve ihtiyari vazifelerin bir veya birkaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler, şeklinde ifade bulunmaktadır. Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere birlikler, mahalli idareler tarafından belli bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla kurulan ve bağımsız karar organları ve bütçeleri olan tüzel kişiliklerdir. Diğer bir ifade ile bu birlikler, kendilerini kuran kurum ve kuruluşların “bağlıları” değildir, ancak kamu kaynağı kullanmakta ve kamu denetimi içinde yer almaktadırlar. Kanunun 2 nci maddesinin (d) bendinde, kamu kurumu tarafından doğrudan ve dolaylı olarak sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları birlikler ifadesi bulunmaktadır.

Yine 4734 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin (a) bendinde, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı tüzel kişilerden bahsedilmektedir. Dolayısıyla genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı “tüzel kişilerin” tanımlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Hukuk literatüründe tüzel kişi, belli bir amacın gerçekleşmesi için gerçek veya başka tüzel kişilerce kurulan ve kuranların dışında bağımsız ve özerk bir yapısı bulunan, ayrı isim ve ikametgâha sahip, haklardan yararlanma, hakları kullanma, borç edinebilme yetenekleri olan ve ayrı karar organlarına sahip kişilikler olarak tanımlanmaktadır. Tüzel kişiler, kamu tüzel kişileri ve özel

hukuk tüzel kişileri olarak sınıflandırmak mümkündür. Söz konusu Kanun gereğince, ihale mevzuatı konusunda farklı düzenlemeleri bulunan İETT, EGO, ASKİ, İSKİ, GASKİ gibi tüzel kişiler, belediyelere “bağlı olmaları” nedeniyle sermaye oranı ve dağılımının herhangi bir önemi bulunmaksızın, Kamu İhale Kanunu kapsamına alınmış oldukları açıkça anlaşılmaktadır.

Ancak bilindiği gibi kamu kurum ve kuruluşları birer kamu tüzel kişileri olarak, kendilerinden ayrı özel hukuk tüzel kişileri de kurabilmektedirler. Örneğin son yıllarda yaygınlaştığı üzere kamu kurum ve kuruluşları ve çalışanları tarafından oluşturulan vakıflar, dernekler, şirketler birer özel hukuk tüzel kişileridir. Bu tüzel kişiler, kendilerini oluşturan kamu kurum ve kuruluşunun hukuki denetiminde olmamakla birlikte, fiili denetiminde buldukları bilinen bir gerçektir. Bu tüzel kişilerin, bir kısmı kamu hukukuna ve denetimine tabidirler ve kısmen kamu kaynağı kullanırlar. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşları ve çalışanları tarafından özellikle Medeni Kanun hükümlerine göre kurulan vakıf ve dernekler açısından “bağlı olma” kavramının tanımlanmamış olması nedeniyle tereddütler bulunmaktadır.

Sonuç olarak, birliklerin kendilerini kuran kurumun bağlısı olmamakla birlikte, kamu hizmeti görmeleri, kamu kaynağı kullanmaları, kamu hukuku ve denetimine tabi olmaları karşısında 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunup bulunmadıkları tereddüt yaratmaktadır. Bu nedenle, Kanunun tanımlar bölümünde, “bağlı” kavramının açıklanması gerekmektedir.

2-Kamu İhale Kanununun 2 nci maddesinin (c) bendinde yer alan “özel kanunla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar” ifadesi ile tabi kurumlar açısından, kapsamı oldukça genişletilmiştir.

Örnek vermek gerekirse Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, 3294 sayılı Kanunla kurulmuş, kamu hizmeti gören tüzel kişiliklerdir. Ayrıca bu vakıflar, kamu kaynağı kullanmakta ve kamu denetimine tabi olarak faaliyette bulunmaktadır. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanunun kapsamına alınmıştır. Ancak bu vakıflar, özellikle sosyal yardım amaçlı olarak kamu kaynağı ile düşük bedelli alınan, süreklilik ve devamlılık gösteren bir şekilde yapmaktadırlar. Çoğu kez ödeneği bulunmadan da söz konusu alımlar gerçekleştirilmektedir. Ancak bu vakıfların, 4734 sayılı Kanun ile getirilen ihale süreci ilgili işlemlere tabi olması amacı ile bağdaşmamaktadır. Bu örneğe benzer şekilde, 3388 sayılı Kanunla kurulan Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve bu vakfın yarıdan fazla hissesine sahip olan ASELSAN gibi ulusal savunma hizmetlerinde bulunan kuruluşların da 4734 sayılı Kanun kapsamına girmiş olması nedeniyle hizmette aksama söz konusu olabilecektir.

Bu nedenle 4734 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin (c) bendi yeniden düzenlenmeli ve bazı istisnalara yer verilmelidir.

3- Kamu İhale Kanunu, sadece mal ve hizmet alımları, danışmanlık hizmetleri ile yapım işlerini düzenlemiştir.

Oysa 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu bir yandan alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma gibi gider nitelikli ihaleleri, diğer yandan satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi gelir nitelikli ihaleleri kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği ve uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Diğer bir ifade ile kamu kurum ve kuruluşlarının, gelir nitelikli ihaleleri, yetersiz kaldığı ifade edilen 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yürütölmeye devam edilecektir.

Bilindiği gibi gerek özel ve gerekse kamu sektöründeki kuruluşların gelir ve gider nitelikli işlemleri birbirini tamamlayan faaliyetlerdir. Üstelik katma bütçeli kuruluşlar ile mahalli idarelerde, gelirlerine bağlı olarak harcama yapabilme imkânları söz konusudur. Dolayısıyla bir kamu kurumunun etkinliği ve verimliliği, sadece giderlerinin değil, aynı zamanda gelirlerinin de disipline edilmesi ile mümkündür. Kamu ihalelerinde, daha şeffaf ve rekabeti daha üst düzeye çıkarmak amacıyla taşıyan yasal düzenleme yapılırken, bir kısım kamu ihalelerinin kapsama alınmamış olması, hem verimliliği olumsuz yönde etkileyecek ve hem de kamu kuruluşlarında karmaşaya yol açabilecektir. Bu nedenlerle, 4734 sayılı Kanun kapsamının, satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisini kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.

4- Kamu İhale Kanununun 3 üncü maddesinde, Kanun kapsamından istisna tutulacak haller belirtilmiş, ancak emanet işlere yer verilmemiştir.

Bilindiği gibi ülkemizde Karayolları, DSİ, Köy Hizmetleri gibi bazı kamu kurum ve kuruluşları hizmetlerinin ifasında, yeterli iş gücü, iş makinaları ve malzemelere sahip bulunmaktadır. Ancak 4734 sayılı Kanun ile bu tür yatırımcı kuruluşlar açısından emanet usulü iş yapılmasına olanak sağlayan bir istisnaya yer verilmemiştir. Bu nedenle, Kanunun 3 üncü maddesine yapılacak bir bent ilavesi ile, emanet iş yapabilecek kuruluşlar ve emanet iş alanları sayılmak suretiyle işin yaklaşık maliyetinin en az %50'sinin kamu kurumunun imkânlarından sağlanması halinde, kurulacak emanet komisyonu aracılığıyla emanet usulü iş yapabilmelerine imkân verilmesi uygun olacaktır.

5- Kamu İhale Kanununun 3 üncü maddesinde, Kanun kapsamından istisna tutulacak haller belirtilmiş, ancak yurt dışında gerçekleştirilecek ihtiyaç teminleri göz önünde tutulmamıştır.

Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının, yurt dışında temsilcilikleri bulunmakta ve bazı kamu kurum ve kuruluşların ise yurt dışında ifa edilen hizmetleri olmaktadır. Elçilikler ve THY'nin yurt dışı seferleri birer örnektir. Bu kamu kurumlarının mal ve hizmet alanlarında, doğal olarak faaliyette bulunan ülkenin mevzuatına göre işlem yapılması gerekmektedir. Bu tür hizmetler için istisna getirilmemesi, kamu hizmetinin aksamasına neden olacaktır. Bu nedenle, bu tür kamu kurumlarının yurt dışında ihtiyaçlarının temini açısından istisna kapsamına alınması gerekmektedir.

6- Kamu İhale Kanununun 4 üncü maddesinde çeşitli tanımlar yapılmış, ancak bazı tanımların yeniden yapılması gerektiği kanaatine varılmıştır.

4734 sayılı Kanun ile ihale mevzuatı açısından bazı yeni kavramlar kullanıldığı görülmektedir. Örneğin tedarikçi, hizmet sunucusu, yapım müteahhidi, eşik değer, yaklaşık maliyet, doğrudan temin gibi kavramlar söz konusudur.

2886 sayılı Kanun ile “yapım” işleri, her türlü inşaat, ihzarat, imalat, sondaj, tesisat, onarım, yıkma, değiştirme, iyileştirme, yenileştirme ve montaj işleri olarak tanımlanmış iken, 4734 sayılı Kanun ile her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işleri olarak tanımlanmıştır. Ayrıca 4734 sayılı Kanun ile getirilen “hizmet” tanımı içinde bakım ve onarım sayılmıştır. Dolayısıyla bir inşaat ile ilgili iş olmasına rağmen büyük onarım dışında kalan bakım ve onarım işleri, 4734 sayılı Kanuna göre hizmet işlerinden sayılacaktır. Dolayısıyla büyük onarım dışındaki bakım ve onarım işleri, hizmet işlerinden sayılması nedeniyle Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği hükümleri uygulanacaktır.

Kanunda yer alan “Doğrudan temin” tanımı, hizmetin daha verimli yürütülebilmesi açısından “...Bu Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından belirlenen isteklilerle yapılan görüşmeler sonucunda doğrudan temin edildiği usul...” ve keza “İhale yetkilisi” tanımının ise “...İdarelerin ita amiri ile özel olarak kanunen ita amirliği yetkisi verilen görevliler...” olarak tanımlanması uygun olacaktır.

7- Kamu İhale Kanununun 4 üncü maddesi ile getirilen “hizmet” ve “ihale” tanımlarının 2886 sayılı Kanunda yapılan tanımlarla farklı olduğu görülmektedir.

2886 sayılı Kanun ile hizmet, “...Kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre çalıştırılan aylıklı, ücretli, yevmiyeli ve sözleşmeli personel istihdamı hariç olmak üzere gerçek veya tüzel kişilere ücret karşılığında yaptırılan araştırma, sondaj, imalat, prototip imalat, istikşaf, etüt, harita, plan, proje, kontrollük, müşavirlik ve benzeri her türlü hizmetler...” olarak tanımlanmıştır. 4734 sayılı Kanun ile hizmet ise, “...Bakım, onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, mimarlık ve mühendislik, tanıtım, basın ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtma, toplantı, organizasyon, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikri ve güzel sanatlar, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetleri, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanması ve benzeri diğer hizmetler...” olarak tanımlanmıştır.

4734 sayılı Kanun, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kapsamaktadır. Mal ve hizmet satımı gibi işleri ise, 2886 sayılı Kanuna göre yürütülmeye devam edilecektir. Dolayısıyla bir kamu kurumu, hizmet alımı yapacağı zaman 4734 sayılı Kanundaki tanıma girip girmediğini, hizmet satımı yapacağı zaman ise 2886 sayılı Kanundaki tanıma uygun olup olmadığını dikkat etmek zorunda kalacaktır.

Kamu İhale Kanununun 4 üncü maddesinde “ihale” sözleşme yapılması ile tamamlanan işlem olarak tanımlanmış iken, 2886 sayılı Kanunda ise sözleşme yapılmadan önceki tüm işlemler olarak ifade edilmiştir. Diğer bir ifade ile, 4734 sayılı Kanuna göre yapılan ihale işlemi sözleşmenin yapılması ile tamamlanmakta ve 2886 sayılı Kanuna göre ise sözleşme yapılmadan yetkili mercii onayı tamamlanan işlem sayılmaktadır. Bu nedenle, 4734 sayılı Kanunla yapılan tanımın, 2886 sayılı Kanunda yapılan tanımı da kapsayacak şekilde düzenleme yapılması yararlı olacaktır.

8- Kamu İhale Kanununun 5 inci maddesinde sayılan temel ilkeler arasında, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, şeklindeki hükmünü, Kanun koyucunun amacına uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

4734 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde, eşik değerler ve parasal limitler belirtilmiştir. Madde hükmünden, bu limitlerin altında kalmak amacıyla işin kısımlara bölünemeyeceği anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile, bu limitlerin altında yaklaşık maliyet belirlenmiş ise, işin kısımlara bölünmesini engelleyecek bir düzenleme bulunmamaktadır. Oysa 2886 sayılı Kanun uygulamasına benzer bir düzenleme yapılmak istendiği anlaşılmakla birlikte, madde gerekçesinde de ayrıntı bulunmaması nedeniyle istenen amaç gerçekleş-

tirilemeyecektir. Bu nedenle, yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan işlerde de, kısımlara bölünemeyeceği yönünde düzenleme yapılması gerekmektedir.

9- Kamu İhale Kanununun 6 ncı maddesi, ihale komisyonlarının idare personelinin oluşacağını hüküm altına almış ve böylece bazı kamu kurumlarında iki farklı ihale komisyonunun ortaya çıkmasına neden olunmuştur.

Söz konusu maddeye göre, ihale yetkilisi tarafından biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla ilgili idare personelinin en az dört kişinin, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda maliye memurunun, diğerlerinde ise muhasebe veya mali işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden ihale komisyonunun oluşturulacağı ve yedeklerinin de belirleneceği, hüküm altına alınmıştır. Diğer bir ifade ile, ihale komisyonları, ihale yetkilisi tarafından görevlendirilen idare personelinin oluşacaktır. İhale yetkilisi, idarenin ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi ve kurullar olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla kamu kurumları, ihale yetkilisinin kim olduğunu, bu tanıma göre kendi teşkilat kanunlarında arayacaklardır. Böylece bazı kurumlarda bir makam ve bazı kurumlarda ise kurulların, ihale yetkilisi olacağı görülecektir.

Kamu İhale Kanunu ile birlikte yayınlanan bazı makalelerde, il özel idareleri ile belediyelerde, ihale yetkilisi ile ihale komisyonu konularında bazı tereddütler bulunduğu anlaşılmaktadır.

İhale yetkilisi tanımı, hem ihale hem de harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi ve kurullar olarak yapılmıştır. 1580 sayılı Kanunun 83 üncü maddesinin 2 bendinde, ihale yapma yetki ve sorumluluğu bir kurul olan belediye encümenine verilmiştir. Ancak 100 üncü maddenin E bendi ile harcama yapma yetki ve sorumluluğu ise, bir kişi olarak belediye başkanına tanınmıştır. Benzer düzenlemeler, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda da bulunmaktadır.

2886 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinde, ita amirlerinin ihale komisyonlarını kuracağı öngörülmüş ve istisnai olarak özel idare ile belediyelerde, encümenlerin ihale komisyonu olarak görev yapacakları belirtilmiştir. Ancak 4734 sayılı Kanunda, ihale komisyonları için bir istisna getirilmemiştir. Bu nedenle, 4734 sayılı Kanun ve diğer kanunlar karşısında özel idare ve belediyelerde ihale yetkilisi olarak, vali ve belediye başkanlarının anlaşılması gerekmektedir. Dolayısıyla vali ya da belediye başkanı tarafından, 4734 sayılı

Kanunun öngördüğü şekilde idare görevlileri arasından ihale komisyon üyeleri seçilecektir. Ayrıca ihale yetkilisi konumunda bulunan görevliler, bundan böyle ihale komisyonu başkanlığı yapamayacaklardır.

4734 sayılı Kanununun 68/b. maddesinde, diğer kanunların 2886 sayılı Kanundan muafiyet tanıyan hükümleri ile bu Kanuna uymayan hükümlerinin uygulanmayacağı, ifade edilmiştir. Dolayısıyla 1580 ve 3360 sayılı Kanunlarının, ihale komisyonu olarak encümenleri kabul eden maddelerinin, 4734 sayılı Kanun kapsamına giren işler için uygulanma olanağı kalmamıştır. Bu encümenler, sadece gelir nitelikli ihalelerde, ihale komisyonu olarak görev yapabileceklerdir. Bu nedenle, 4734 sayılı Kanun ile 2886 sayılı Kanun uygulanmasının devam etmesi dolayısıyla, bazı kamu kurumlarında iki farklı ihale komisyonunun görev yapması gibi ortaya çıkan çelişkili durumun giderilmesi amacıyla, 4734 sayılı Kanununun 6 ncı maddesine göre kurulan ihale komisyonlarının, 2886 sayılı Kanunun uygulamasında da yetkili ve görevli olduğu yönünde değişiklik yapılmalıdır.

10- Kamu İhale Kanununun 6 ncı maddesinde, ihale komisyonlarının idare personelinin seçileceği ve yedeklerinin de belirleneceği hükmü, uygulamada çeşitli sorunlara neden olabilecektir.

2286 sayılı Kanununun 14 üncü maddesinde de, ihale komisyonunun eksiksiz toplanacağı, hüküm altına alınmıştır. Ancak seçilmiş üyelerden oluşan özel idare encümeni ile bir kısım üyesi seçilmiş kişilerden oluşan büyükşehir belediyeleri dışındaki belediye encümenlerinde, seçilmiş üyenin ihaleye katılmaması halinde yedeğinin de olmaması nedeniyle ihalenin yapılıp yapılamayacağı konusunda tereddütleri yaşanmakta idi. Nitekim idari yargı kararlarında da, ihale komisyonlarının eksiksiz toplanmak gereği ifade edilmiştir. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun ile personel arasından yedekleri ile birlikte ihale komisyonu seçileceğinden, ilan edilen ihale gününde eksiksiz toplanma riski asgariye indirilmiş olmaktadır. Ancak 4734 sayılı Kanun ile ihale komisyonunun idare personelinin oluşacağı belirtilmektedir. İdare personeli kavramı, tanımlanmamıştır. İdare hukukunda, idare personeli tanımı ile hemen hemen tüm çalışanlar ifade edilmektedir. Bilindiği gibi kamu kurum ve kuruluşlarında, 675 sayılı Kanuna göre memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi dışında personel çalıştırılması mümkün değildir.

4734 sayılı Kanun ile düzenlenen kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının sağlanması işi, bir kamu hizmetidir ve süreklilik arz eder. Bu nedenle, 657 sayılı Kanundaki tanımı itibarıyla 1 yıldan az süreli ve mevsimlik işler için çalıştırılan geçici personelin, sürekli bir kamu hizmeti olan ihale

komisyonlarında görev almaları mümkün değildir. Ancak memurlar dışında, sözleşmeli personel ile işçilerin, ihale komisyonlarında görev almalarını engelleyen bir hüküm de bulunmamaktadır. Bu personelde, asli ve sürekli kamu hizmetlerinde çalışmaktadırlar.

Diğer yandan, sermaye oranına bağlı olarak bazı şirketler ile kamu kurumları bünyesindeki vakıf ve birlikler de 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Ancak bilindiği gibi bu tür kuruluşlarda, sözleşmeli personel ile işçi istihdam edilmektedir. Dolayısıyla idare personelinin sadece memurların anlaşılması halinde, bu kuruluşlarda değil ihale komisyonu oluşturmak, ihale komisyonu başkanı olarak görevlendirilebilecek bir memur dahi bulunamayacaktır. Bu nedenlerle, uygulamada ortaya çıkabilecek sorunların giderilmesi amacıyla, idare personeli tanımının yapılarak maddenin yeniden düzenlenmesi yararlı olacaktır.

11- Kamu İhale Kanununun 6 ncı maddesinde, ihale komisyonlarının en az beş kişiden ve tek sayıdan oluşacak şekilde kurulacağı öngörülmüş, ancak üst sınır belirlenmemiştir.

İlgili hükme göre, ihale komisyonu biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusunda işin uzmanı olması şartıyla ilgili idare personelinin en az dört kişi, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda maliye memuru, belediye ve özel idare ile bağlı kuruluşlarında muhasebe ve mali işlerden sorumlu bir personelin katılmasıyla kurulacak ve yedekleri de belirlenecektir. Kanunun ilgili maddesinde, ihale komisyonu üye sayısının asgari sınırları belirlenmiştir. Ancak kanun koyucu tarafından ihale komisyonunun en fazla kaç kişiden oluşacağı yönünde sayıca bir sınırlandırma getirilmemiştir. Bu nedenle, uygulamada sorun yaratabileceğinden ihale komisyonlarında görev yapacak personel sayısının üst sınır tespitinin de yapılması yararlı olacaktır.

12- Kamu İhale Kanununun 6 ncı maddesi, ihale komisyonlarının en az beş kişiden oluşmak üzere yedekleri ile belirleneceğinin hüküm altına alınmış olması, personel sayısı yetersiz kurumlar açısından sorun olabilecek niteliktedir.

Ülkemizde özellikle birçok ilçe ve belde belediyelerinde, personel sayısının yeterli olmadığı bilinmektedir. Diğer bir ifade ile, 4734 sayılı Kanunun öngördüğü niteliklerde bir ihale komisyonu oluşturulamayacaktır. Her ne kadar 4734 sayılı Kanun ile ihaleyi yapan idarede ihale konusu işin uzman bulunmaması halinde, diğer dairelerden üye seçimi yapılabileceği, hüküm altına alınmış ise de merkezi idare ile mahalli idareler arasında sorun yaratabilecek bir düzenlemedir. Böyle bir düzenleme, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde

vesayet denetimi sınırlarını aşan bir niteliktedir. Bu nedenle, nüfus kıstası getirilmek suretiyle hem küçük belediyeler hem de personel sayısı az olan idareler için ihale komisyonu oluşturulması imkânı sağlanmalıdır.

13- Kamu İhale Kanununun 9 uncu maddesi ile “yaklaşık maliyet” kavramı uygulamaya konulmuş ve gizliliği esası getirilmiş, böylece 4734 sayılı Kanunun uygulamasında en fazla şikâyet ve sorunlara yol açacak bir düzenleme yapılmıştır.

Yaklaşık maliyet kavramı, Kanunun 9 uncu maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde ilgili idare tarafından her türlü fiyat araştırması yapılarak KDV hariç yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanakları ile birlikte ihale sonuçlanıncaya kadar gizli tutulacağı, hüküm altına alınmıştır. Böylece esas itibarıyla her yıl hazırlanan Bayındırlık Birim Fiyatlarının baz alındığı uygulamaya son verilmiştir. Diğer bir ifade ile yaklaşık maliyet işin niteliği, ihalenin zamanı ve yeri ile ülkemizin ekonomik koşulları dikkate alındığında, benzer özellikleri bulunan bir ihalenin yaklaşık maliyeti, ihaleyi yapan birim, ihalenin yapıldığı şehir ve ihalenin yapıldığı zamana göre değişebilecektir.

Yapım işlerinde yaklaşık maliyet, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine göre, birim fiyatlardan ve yapı maliyetlerinden, meslek odaları, üniversiteler ve benzeri kuruluşlardan, bu alanda faaliyet gösteren kişi ve firmalardan ve gerekli diğer araştırmalarla tespit edilebilecektir. Kullanılacak malzemelerin yaklaşık maliyeti bir cetvele geçirilecek ve %25 kar eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet belirlenecektir.

Hizmet alımlarında yaklaşık maliyet, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine göre, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenmiş fiyatlar, ihaleyi yapan idare veya diğer idareler tarafından gerçekleştirilmiş benzer ihalelerdeki fiyatlar, ilgili meslek odalarının fiyatları esas alınarak belirlenecektir.

Mal alımlarında yaklaşık maliyet ise, Mal Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine göre, ihaleye konu olan mala ilişkin odalardan, üretim ve satışı yapan kamu kurum ve kuruluşlarından, belediyeden, borsa ve özel sektör kuruluşlarından fiyat istemek ve gerekirse piyasadan proforma faturalar almak suretiyle belirlenebilecektir.

Görüldüğü gibi ihalelerde, birim fiyatların esas alındığı sistemden vazgeçilerek çeşitli kuruluşlar ve piyasadan yapılacak araştırmaların belirleyici olduğu bir sisteme geçilmiştir. Elbette böyle bir araştırma, ekonomik olarak gelişmiş yörelerde sağlıklı sonuçlar verebilir. Ancak diğer bölgelerde ciddi bir

araştırma yapmak imkânı bulunmamaktadır. Uygulamada idare görevlilerinin, sorunlarla karşılaşmamak için yaklaşık maliyeti belirlemede, Bayındırlık Birim Fiyatlarını esas almayı alışkanlık haline getireceklerini şimdiden söylemek mümkündür.

Böylece belirlenen yaklaşık maliyet, idare tarafından “gizli” tutulmak zorundadır. Ancak piyasadın, odalardan, birim fiyatlardan ve kamu kurumlarından bilgi ve belge toplamak ve yazışmalar yapmak suretiyle tespit edilen yaklaşık maliyetin, uygulamada gizli tutulması imkânı bulunmamaktadır. Yaklaşık maliyet, ihale komisyonu üyelerince bilinecektir. Ayrıca yazışmaları yapan ve dosyalayan görevlilerce de öğrenilecektir. Keza araştırma yapılan kişi ve kuruluşlarca da tahmin edilebilecektir. Yaklaşık maliyetin gizliliğinin ihlali ise, ceza sorumluluğu gerektirmektedir. Bu nedenle, uygulamada sakıncalar yaratacak ve şikâyetlere konu yapılarak ihale sürecinin uzamasına neden olacaktır. Bu nedenle, tespit edilen yaklaşık maliyetin gizliliği esasından vazgeçilmeli ve Kanunun ilgili maddelerinde, bu yönde değişiklikler yapılmalıdır.

14- Kamu İhale Kanununun 10 uncu maddesi ile, ihalelere katılabilmek için yeterliği için istenecek bilgi ve belgeler tek tek sayılmış ve böylece güçlü firma ve kişiler açısından avantaj yaratılmıştır.

Söz konusu maddeye göre, ihaleye katılacak isteklilerin hem ekonomik ve mali yeterliliği ve hem de mesleki ve teknik yeterliliklerinin, ihale öncesinde idare tarafından bilinmesi ve yeterliliği kabul edilen kişi ya da firmaların ihalelere katılmaları amaçlanmıştır. Böylece 2886 sayılı Kanuna oranla, yeterlilik kriterleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve yapım işlerinde karne uygulamasından vazgeçilmiştir. Ancak isteklilerin ekonomik ve mali yeterliliğinin tespitine yönelik bilgi ve belgeler istenmesi yanında, ihale konusu iş ile irtibatlandırılması da önem taşımaktadır. Bu nedenle, çok büyük bedelli ihalelere düşük güçlü firma ve kişilerin girmelerinin sağlanması yanında, düşük bedelli ihalelere de güçlü kişi ve firmaların girmelerinin engellenmesi rekabet açısından daha olumlu bir düzenleme olacaktır.

15- Kamu İhale Kanununun 11 inci maddesinde, ihaleye katılamayacak olanların kapsamının genişletilmiş olmasına rağmen, geçmişte çeşitli sorunlara neden olan Kanun kapsamındaki kuruluşların kurdukları şirketlerin, o kuruluşlarda yapılacak olan ihalelere girmeleri açıkça yasaklanmamıştır.

Yapılan düzenleme ile terör suçları, organize suçlar ve hileli iflas suçlarından hükümlü olanlar artık ihalelere katılamayacaklardır. Bunun dışında

2886 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 4734 sayılı Kanunun 11 inci maddesi arasında önemli farklılıklar bulunmamaktadır. Özellikle yeni düzenlemede de, mahalli idareler tarafından kurulan ya da ortak olunan vakıf ve şirket gibi tüzel kişilerin, mahalli idarelerin ihalelere katılmalarını açıkça yasaklayan bir hükme yer verilmemiştir. Oysa bu tür uygulamalar, özellikle belediyeler ile ilgili olarak geçmişte de önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bilindiği gibi Sayıştay tarafından belediye başkanının ya da ihale işlemlerini yürüten görevlilerin, yönetiminde yer aldığı şirketlerin, o belediye ihalelerine katılmayacağı yönünde alınmış bir karar bulunmaktadır. Danıştay ise farklı nitelikte kararlar vermektedir.

Düzenlenen yönetmeliklerde ise, ihaleyi yapan kurumun kurduğu ya da ortak olduğu şirketlerin, o kurum tarafından yapılacak ihalelere girmeleri yasaklanmıştır. Ancak Kanunun 11 inci maddesinde, ihaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bunların kurmuş oldukları veya ortak oldukları şirketler, bu idarelerin ihalelerine katılamazlar şeklinde hüküm bulunmakta ise de, tereddütlere yol açabilecek nitelikte olduğu görülmektedir.

4734 sayılı Kanunun 11 inci madde gerekçesi de, yeterli ölçüde açık değildir. Rekabetin engellenmemesi, şeffaflığın sürdürülebilmesi için kurumlar tarafından kurulan ya da ortak olunan şirketlerin, sermaye oranına bakılmaksızın tüm kamu ihalelerine girmelerini önleyecek şekilde açıkça düzenleme yapılmalıdır.

16- Kamu İhale Kanununun 11 inci maddesinin (e) bendinde, ihaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ya da kurullarında görev alanları ile ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli kişilerin eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan, ikinci dereceye kadar kayın hısımları ve evlatlıklarının ihalelere katılamayacaklarının öngörülmesi, rekabeti önleyecek genişliktedir.

Bu nedenle, madde metnindeki ihaleye katılamayacak olanların belirlenmesindeki hısmımlık derecelerinin, birer derece azaltılması yararlı olacaktır.

17- Kamu İhale Kanununun 13 üncü maddesinde, ihale ilan süreleri ve kurallarına ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Kamu İhale Kanunu ile belirlenen eşik değerlere bağlı olarak ihalenin ilan usulü değişmektedir. İhaleyi yapacak idare tarafından tespit edilen yaklaşık maliyetin, eşik değere eşit ya da fazla olması halinde açık ihale usulü uygulanacak ise ilanın ihale tarihinden en az 40 gün önce, belli istekliler

arasında ihale usulü uygulanacak ise ön yeterlilik ilanı son başvuru tarihinden en az 25 gün önce ve pazarlık usulü uygulanacak ise ilanın ihale tarihinden en az 25 gün önce Resmi Gazete’de en az bir defa yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca belli istekliler arasında yapılacak ihalelerde, ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda yeterliliği belirlenen isteklilere ihale gününden en az 40 gün önce davet mektubunun gönderilmesi gerekmektedir.

İhaleyi yapacak idare tarafından tespit edilen yaklaşık maliyetin, eşik değer in altında olması halinde, mal ve hizmet alımlarında yaklaşık maliyet yirmibeş milyar in ve yapım işlerinde elli milyar in altında ise ihale tarihinden 7 gün önce ihalenin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ilan yaptırılır. Yaklaşık maliyet mal ve hizmet alımlarında yirmibeş milyar ile elli milyar ve yapım işlerinde elli milyar ile ikiyüzelli milyar arasında ise ihale tarihinden en az 14 gün önce Resmi Gazete’de ilan yaptırılır. Yaklaşık maliyet mal ve hizmet alımlarında elli milyar ile eşik değer ve yapım işlerinde ikiyüzelli milyar ile eşik değer arasında ise ihale tarihinden en az 25 gün önce Resmi Gazete’de en az bir defa ilan yaptırılır. Gazete çıkmayan yerlerde ise ilgili idare ve hükümet ve belediye binalarının ilan tahtasında ve belediye yayın araçları ile yaptırılır.

Bu hükümlerden görüleceği gibi, ihale ilanları esas olarak Resmi Gazete’de yapılacaktır. İlanı yapılması zorunlu işlerden, sadece yaklaşık maliyeti mal ve hizmet alımlarında 25 milyarı ve yapım işlerinde 50 milyarı geçmeyen işler ihalenin yapıldığı yerde çıkan gazetede ilan edilebilecek ve ayrıca ilan tahtaları ile belediye yayın cihazları kullanılacaktır. Ancak burada dikkati çeken husus ise, bu tür ihalelerde ilanın iş in yapıldığı yerde değil ihalenin yapıldığı yerde çıkan gazetede ilan edileceğidir. Dolayısıyla açık olmamakla birlikte, ilan tahtaları ile yayın cihazlarından ilan da, yine iş in değil ihalenin yapıldığı yer esas alınarak gerçekleştirilmelidir. Açıklığın ve rekabetin sağlanması açısından, ihale ilanlarının bilgi işlem ağı ve elektronik haberleşme yolu ile de yapılabileceğine imkân verilmiş olması, bu tür ihale ilanlarının ayrıca iş in yapılacağı yerde ki ilan tahtaları ve yayın cihazların da yapılmasına imkân sağladığı göz önünde tutulmalıdır.

Resmi Gazetede yapılacak ilanların ise en az bir defa yapılacağı, hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle ilgili idare tarafından uygun görülmesi halinde, süre şartlarına uyularak birden fazla ilan yaptırmak mümkün olmaktadır. İhalesi yapılacak iş in yaklaşık maliyeti yükseldikçe ilan süresinin arttığı görülmektedir. İhale tarihi ile ilan arasındaki süreler fazla gözükmeyle birlikte, madde gerekçesine göre sürelerin, Avrupa Birliği ihale mevzuatı sürelerinin esas alınarak tespit edildiği anlaşılmaktadır.

4734 sayılı Kanunun ilgili maddelerine göre, ilan yapılmadan ihalenin yapılabileceği haller ve ihale usulü bulunmaktadır. Doğal afetler, salgın hastalık, can ve mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen hallerde ve savunma ile güvenlik konusunda özel durumların ortaya çıkması halinde ilan yapılmadan pazarlık usulü ile ihale yapılabilmesi mümkündür. Keza doğrudan temin usulü ile yapılan işler ilana tabi değildir. Kanunla getirilen bir diğer yenilik ise, belli ihale sonuçlarının da Resmi Gazete’de ilanının sağlanması hususudur.

4734 sayılı Kanunun ilanlarla ilgili maddesinde, Resmi Gazete ile yapılacak tüm ihale ilanlarında, aynı zamanda Basın İlan Kurumu aracılığıyla ulusal ve yerel gazetelerde de ilanlarının yapılacağı yönünde ilaveler yapılması yararlı olacaktır.

18- Kamu İhale Kanununun 15 inci maddesinde, alt yüklenicilere ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

2886 sayılı Kanunun getirdiği karne sistemi ve diğer nedenlerle, ihaleyi alan kişi ve firma tarafından alt yükleniciler kullanıldığı bilinmektedir. Esasen 4734 sayılı Kanun ile ihalelere, ekonomik ve mali yeterliliği ile mesleki ve teknik yeterliliği tespit edilen kişi ve firmalar alınacaktır. Şayet alt yüklenici kullanılacak ise, sözleşme yapılmadan önce hangi işlerde kullanacağı belirtilecek ve kullanılacak yüklenici listeleri idarenin onayına sunulacaktır. Madde hükmüne göre, bu işlemlerin ihale aşamasında ve sözleşme imzalanmadan yapılması gerekmektedir. Ancak ekonomik ve ticari nedenlerle, alt yükleniciye verilecek işler ile kullanılacak yükleniciler listesi, her aşamada değişebilecektir. Bu nedenle, sadece ihale aşamasında değil işin herhangi bir aşamasında da, idarenin onayı ile alt yükleniciye yaptırılacak işler ve alt yükleniciler belirlenebilmesine imkân sağlayacak düzenleme yapılması yararlı olacaktır.

19- Kamu İhale Kanununun 20 ve 21 inci maddeleri, belli istekliler arasında ihale usulü ile pazarlık usulünü düzenlemiş ve belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanmasında Kanunun öngördüğü sayıda aday ve istekli çıkmaması halinde, pazarlık usulü ihaleye geçilebileceği yönünde idarelere takdir hakkı veren bir düzenleme yapılmıştır.

Söz konusu 21 inci maddenin (a) bendinde, açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkması halinde, pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği ve teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde pazarlık usulü ihalenin de iptal edileceği öngörülmüştür. Kanunun 20 inci maddesinde, belli istekliler arasında yapılan ihalede, ön

yeterlilik sonucunda davet edilecek aday sayısının beşten ya da teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde, ihalenin iptal edileceği ve ihale dokümanının gözden geçirilerek varsa hata ve eksikliklerin giderilerek tekrar ihaleye çıkılabileceği, hüküm altına alınmıştır. Diğer bir ifade ile idare, aday ve istekli sayısının Kanunda belirtilen sayıdan az olması halinde, ihale dokümanını gözden geçirerek yeniden aynı usulle ihaleye çıkabileceği gibi, pazarlık usulü ihaleye de geçilebileceği yönünde takdir kullanılabilir.

2886 sayılı Kanunda da benzer bir takdir hakkı bulunmakta ve bu hakkın kullanımının zaman zaman şikâyet konusu yapıldığı bilinmektedir. 4734 sayılı Kanunun ihale süreci ile ilgili ayrıntılı şikâyet ve inceleme koşulları getirmiştir. Bu nedenle 21/a. maddesinin uygulanmasında, ihalenin şikâyete konu olmaması ve sürecin uzamaması açısından, 20 nci maddede yer alan idarenin takdir yetkisinin kaldırılarak, öngörülen sayıda aday ve istekli çıkmaması halinde pazarlık usulü ihaleye geçileceği, yönünde bir düzenleme yapılması uygun olacaktır.

20- Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesi ile pazarlık usulü ihale düzenlenmiş, ancak süreklilik arz eden işlere ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

Söz konusu maddede, pazarlık usulü ihale yapılabilmesi halleri tek tek sayılmış ve yapılan düzenlemede, süreklilik arz eden ihtiyaçların pazarlık usulü ile ihalesine imkân verilmemiştir. Bu nedenle Kanunun 21 inci maddesinde, "...Mali yıla bağlı olarak karşılanan ve bu Kanun hükümlerine göre yapılacak ihaleler sonuçlandırılıncaya kadar geçecek süre içindeki süreklilik arz eden nitelikteki ihtiyaçların karşılanması..." biçiminde bir bent ilave edilmesi ve bu doğrultuda ikinci fıkrasının da "...(b), (c) ve (f) bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması ve bu Kanunun ilgili hükümlerinde belirlenen sürelere uyulması zorunlu değildir. Ancak, bu bentlere göre yapılacak ihalelere en az üç istekli davet edilmelidir..." biçiminde değiştirilmesi uygun olacaktır.

21- Kamu İhale Kanununun 20 nci maddesine göre, belli istekliler arasında ihale usulünü uygulaması sırasında üçten az istekli çıkması halinde pazarlık usulü ihale yapılabilmesi öngörülmüş, ancak Kanunun 21 inci maddesine bu şekilde pazarlık usulü ihalenin yapılabilmesi için yine en az üç istekliden teklif alınması zorunluluğu getirilmesi çelişki yaratmaktadır.

Kanunun 20 nci maddesinin dördüncü fıkrasında, belli istekliler arasında yapılan ihale için ön yeterlilik sonucu beşten az aday ve yapılan ihalede ise üçten az isteklinin teklif vermesi halinde ihalenin iptal edileceği ve pazarlık usulü ihaleye geçilebileceği öngörülmüştür. Kanunun 21 inci maddesinin son

fıkrasında ise, böylece yapılacak pazarlık usulü ihalede de yine en az üç isteklinin teklif vermesi şartı getirilmiştir. Oysa belli istekliler arasında yapılan ve ön yeterliliği tespit edilen istekli sayısının zaten üçten az olması nedeniyle iptal edilmiştir. Bu nedenle, belli istekliler arasında yapılan ihale usulünde istekli sayısının üçten az olması nedeniyle pazarlık usulü ihaleye geçilmesi halinde, istekli sayısı için herhangi bir sınırlandırma yapılmaması gerekmektedir.

22- Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesinde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılan ihalelerde teklif çıkmaması halinde, pazarlık usulü ihale yapılabileceği öngörülmüş, ancak bir süre sınırlandırması getirilmemiştir.

Söz konusu maddenin (a) bendinde, açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması halinde, pazarlık usulü ihale yapılabileceği ve pazarlık usulüyle (a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılan ihalelerde ise, teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde pazarlık usulü ihalenin de iptal edileceği öngörülmüştür.

2886 sayılı Kanunda, ihalenin pazarlığa bırakılması halinde idare tarafından 15 gün içinde işin pazarlıkla yaptırılacağı öngörülmekte idi. Böyle bir düzenleme ile, idarelerin ihalesine karar verdikleri ve ilan ettikleri bir işin herhangi bir nedenle ihale edilememesi halinde pazarlıkla yapmaları ve bu işlemin de 15 gün içinde tamamlanması hüküm altına alınmıştır. Esasen 4734 sayılı Kanun ile özellikle iş ve işlemler, süreler itibarıyla ayrıntılı kayıtlara bağlanmıştır. Bu nedenle, açık ihale usulü ya da belli istekliler arasında yapılan ihaleye yeterli istekli çıkmaması halinde, idarelerin eski uygulamaya benzer şekilde 15 gün içinde pazarlık suretiyle ihale yapmaları gerektiği yönünde madde metnine ilave yapılması uygun olacaktır.

23- Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesinde, pazarlık usulü ihalenin uygulanmasında tereddütler yaratacak ayrıntılar ve tekerrürler yer almıştır.

Kanunun 21 inci maddesinde, (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerinde sayılan hallerde pazarlık usulü ihalenin uygulanabileceği,

(b) ve (c) bentlerinde sayılan haller için ilan yapılmasının zorunlu olmadığı, ancak en az üç isteklinin ihaleye davet edilmesi gerektiği, ilan yapılacak hallerde ilanda ihale konusu ile ilgili faaliyet gösteren ve yeterliliği tespit edilen adaylarla görüşmeler yapılacağı belirtilceği,

Gerek ilan yapılan ve gerekse ilan yapılmayan hallerde, ihale dokümanında belirtilen kriterlere göre idarece yeterliliği tespit edilenlerle görüşme yapılacağı,

öncelikle isteklilerin ihale konusu için teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyat içermeyen ilk tekliflerini sunacağı, bunun üzerine ihale komisyonunun, ihtiyaçları en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerine her istekli ile görüşeceği, teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine isteklilerden teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içeren son tekliflerin isteneceği,

(a), (b) ve (c) bentlerinde sayılan haller için, verilen son teklifler üzerine fiyat görüşmesi yapılarak ihalenin sonuçlandırılacağı,

(a), (d) ve (e) bentlerinde sayılan hallerde teklif veren sayısının üçten az olması halinde ihalenin iptal edileceği, hüküm altına alınmıştır.

Esasen madde metnine göre, beş bent halinde sayılan haller için uygulanacak olan pazarlık usulü ihalede, birçok ayrıntı ve tekrüre yer verilmiştir. Örneğin açık ihale ya da belli istekliler arası ihale usulü ile yapılan bir ihalede yeterli istekli çıkmaması üzerine işin pazarlık usulü ihalesine karar verilmesi halinde, önce Kanunda belirtilen şartlara uygun olarak ilan edilmesi gerekecektir. Bu ilanda, ihale konusu işle uğraşanlarla görüşmeler yapılacağı belirtilecektir. Bilahare ilan sonrası başvuranlardan önce yeterli bulunanlar tespit edilecek ve her biri ile birer görüşme yapılacaktır. Daha sonra istekliler tarafından fiyat içermeyen, ancak işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri hususunda bir teklif vermeleri gerekmektedir. Bilahare ihale komisyonu için tekrar her istekli ile görüşmeler yapması zorunluluğu getirilmiştir. Bu görüşmelerin tamamlanması üzerine, şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerinin verileceği ve bilahare ihale komisyonunun “son teklifler üzerine fiyat görüşmesi” yaparak ihaleyi sonuçlandıracağı, hüküm altına alınmıştır.

Gereksiz ayrıntı ve tereddüt yaratacak düzenlemeler yapılmıştır. Pazarlık usulüyle yapılacak her ihale, teknik ayrıntıları gerektirecek nitelikte olmayabilir. Keza ilan yapıldığı halde, önce ön yeterliliği kabul edilenlerle görüşme yapılması ve sonra fiyat içermeyen tekliflerin istenmesi, bilahare her istekli ile teknik konularda tekrar görüşmeler yapılması ve böylece şartları netleşen şartnameye göre teklif istenmesi ile nihayet son teklifler üzerine tekrar fiyat görüşmelerinin yapılarak ihale kararının verilmesi yanlış anlamalara, uygulamalara meydan verebileceği gibi, idare açısından da etkin ve verimli hizmet yürütülmesi önünde biktırıcı bir süreç niteliğindedir. Bu nedenle madde metninden, yanlış anlamalar meydana gelecek ve tekrüre yol açacak ibarelerin çıkarılarak, ihtiyaçların daha verimli ve etkin biçimde sağlanmasına imkân verecek düzenleme yapılmalıdır.

24- Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesinin (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerinde sayılan hallerde, ilan yapılmaksızın ihtiyaçların doğrudan temin ile karşılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

(a), (b) ve (c) bentlerine göre, tekliflerin hazırlanması için yeterli süre tanınmak suretiyle davet edilecek istekli ile idarenin, ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılamak amacıyla teknik şartlar ve fiyat üzerinde görüşmeler yapmak suretiyle,

(d) bendinin uygulanması halinde, ihale komisyonu kurulmadan ve teminat alınmadan ihale yetkilisince görevlendirilecek kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak,

(e) bendinin uygulanması halinde ise, piyasada fiyat araştırması yapılması suretiyle ihtiyaçların doğrudan temin edilebileceği belirtilmektedir.

Diğer bir ifade ile doğrudan temin usulünde, (d) bendi hariç olmak üzere ihale komisyonu kurulacak, sözleşme yapılacak ve notere onaylatılacaktır. Ancak söz konusu maddenin, (a) ve (b) bentleri tek satıcı ile telif hakkı sahibine yönelik bir düzenleme içermektedir. Dolayısıyla ihale komisyonu kurulması ve ihale dokümanı hazırlanmasının bir yararı olmayacaktır. Bu nedenle maddenin ikinci fıkrasına, “...(a) ve (b) bentlerinin uygulandığı durumlarda, ihtiyacın niteliğine göre, ihale komisyonu kurulması, ihale dokümanı hazırlanması, teminat alınması ve sözleşme düzenlenmesi zorunlu değildir...” ibaresinin eklenmesi uygun olacaktır.

25- Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesinin (a), (b), (c) ve (e) bentlerine göre yapılacak olan doğrudan temin usulünde, sözleşme düzenlenmesi ve notere onaylatılması zorunluluğu getirilmesi, uygulamada sorunlara neden olacaktır.

Ülkemizde birçok mal ve hizmetin tek sunucusu konumunda olan kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Söz konusu maddenin (a) ve (b) bentleri de, bu yönde düzenleme yapmıştır. Örnek vermek gerekirse Tüpraş, DMO gibi kurumlardan yapılacak olan mal teminlerinde, sözleşme düzenlenmesi ve notere onaylatılması sorunlara yol açabilecektir. Bu nedenle, madde metninden, tek satıcı ya da telif hakkı bulunanlardan ihtiyaçların doğrudan temininde sözleşme düzenlenmesi ve notere onaylatılması zorunluluğu kaldırılmalıdır.

26- Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesinin (e) bendine göre, idarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz malın alımı veya kiralanmasının doğrudan temin suretiyle yapılabileceği ve bunun için piyasada fiyat araştırması yapılmasının zorunlu olduğu, ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanununun 68 inci maddesi ile diğer kanunların 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda muafiyet tanıyan hükümleri ile bu Kanuna uymayan hükümleri uygulanmaz, hükmü getirilmiştir. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların kamulaştırması yapılabilmektedir. Kamulaştırma, tek taraflı bir irade beyanıdır. 2942 sayılı Kanununun 4650 sayılı Kanunla değişik 8 inci maddesinde, satın alma suretiyle kamulaştırma usulü düzenlenmiştir. Buna göre, idareler kamulaştırma yapacakları yer ile ilgili olarak gerekli çalışmalar yapılmak suretiyle bir tahmini bedel tespiti yapacak, malike tebliğ edecek ve malikin kabul etmesi halinde satın alma suretiyle kamulaştırma işlemi öncelikle gerçekleştirilecek ve anlaşma olmaması halinde ise bedel tespiti mahkemece takdir edilecektir. Oysa 4734 sayılı Kanunda, mal ve hizmet satın alımı ile yapım işlerinde idare ile yüklenicilerin karşılıklı iradeleri bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile 2942 sayılı Kanun uygulamasında, kamu yararı hallerinde tek taraflı bir iradeyle özel mülkiyet konu taşınmazların kamulaştırılmasına yönelik usul ve şartları düzenlemiştir.

Uygulamada tereddütlerin ortadan kaldırılması amacıyla, 4734 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin (e) bendine göre yapılacak işlemlerde, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun istisna olduğunun belirtilmesi yararlı olacaktır.

27- Kamu İhale Kanununun 24 üncü maddesinde, tekliflerin verileceği ihale saatinden bahsedilmekle birlikte diğer maddelerinde ise tekliflerin verileceği zaman konusunda farklı ifadeler kullanılmıştır.

Bu nedenle, Kanununun 24 üncü maddesinin (j) bendindeki “Tekliflerin ihale saatine kadar nereye verileceği”, Kanununun 30 uncu maddesinin üçüncü fıkrasındaki “Teklifler ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar” ve Kanununun 36 ncı maddesinin birinci fıkrasındaki “Teklifler ihale dokümanında belirtilen son teklif verme saatine kadar” ibarelerinin farklı anlamlara yol açabileceğinden, bu maddelerdeki ifadelerin “Teklifler ihale dokümanında belirtilen son teklif verme saatine kadar” biçiminde düzenlenmesi yerinde olacaktır.

28- Kamu İhale Kanununun 32 nci maddesinde, istekliler tarafından verilecek tekliflerin geçerlilik süresi düzenlenmiş, ancak ihale komisyonları için karar süresi belirtilmemiştir.

İstekliler tarafından verilen tekliflerin geçerlilik süresi, ihale dokümanında belirtilecektir. İdarelerce ihtiyaç duyulması halinde bu süre, teklif ve sözleşme koşulları değiştirilmemek ve isteklinin kabul etmesi kaydıyla, en fazla ihale dokümanında belirtilen teklif geçerlilik süresi kadar uzatılabilecektir. Yapılan

düzenleme ile, istekliler tarafından verilen tekliflerin geçerlilik süreleri belirlenmiştir. Kamu İhale Kanununda, hemen hemen birçok iş ve işlemle ilgili olarak kesin süreler belirlenmiştir. Ancak teklifleri alan ihale komisyonlarının, hangi süre içinde karar vereceği belirli değildir. Bu husus, tekliflerin geçerlilik süresi konusunda anlaşmazlıklara neden olabilecektir. Bu nedenle, ihale komisyonları için karar süresi belirlenmelidir.

29- Kamu İhale Kanununun 33 üncü maddesi, geçici teminat hususunu düzenlemiştir.

2886 sayılı Kanunun 25 inci maddesinde, isteklilerden ihale konusu işin tahmin edilen bedelinin % 3'ü oranında geçici teminat alınırken, 4734 sayılı Kanunda tahmini bedel yerine idarelerce tespit edilen ve ihale sonuçlanıncaya kadar gizliliği korunacak olan yaklaşık maliyet uygulamasına geçilmesi nedeniyle, teklif edilen bedelin % 2'sinden az ve % 4'ünden fazla olmamak üzere, danışmanlık hizmet ihalelerinde ise teklif edilen bedelin % 2'sinden az olmamak üzere istekli tarafından belirlenecek tutarda, geçici teminat alınacağı öngörülmüştür.

Yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesinin kaldırılması halinde, yaklaşık maliyetin %3 oranında geçici teminat alınması ya da yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesinin sürdürülmesi halinde ise mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde de, danışmanlık hizmet ihalelerinde olduğu gibi teklif edilen bedelin % 2'sinden az olmamak üzere istekli tarafından verilecek tutarda geçici teminat alınacağı, biçiminde düzenleme yapılmasının gizlilik ilkesi açısından da yararlı olacağı düşünülmektedir.

30- Kamu İhale Kanununun 36 ve 37 nci maddelerinde tekliflerin alınması, açılması ve değerlendirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Kanunun 36 ncı maddesinde, ilanda belirtilen günde tekliflerin isteklilerin huzurunda açılacağı, belge eksikliği bulunanların değerlendirme dışında bırakılacağı ve diğerlerinin verdiği tekliflerin açıklanacağı öngörülmektedir. Kanunun 37 nci maddesinde ise daha sonraki günlerde geçerli teklif verenlerin değerlendirmelerinin yapılacağı, hüküm altına alınmıştır. Diğer bir ifade ile, ihale komisyonları için bir karar süresi ya da süreci belirlenmemiştir.

İhale komisyonu tarafından isteklilerin verdiği tekliflerin açıklanmasından sonra bazı isteklilerden net olmayan hususlarda yazılı açıklama isteneceği, teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla belgelerin eksik olması veya belgelerde önemsiz bilgi eksikliğinin bulunması halinde tamamlanmasının yazılı olarak isteneceği gibi ifadeler, hem ihale komisyonu açısından hem de

istekliler açısından tereddütlere yol açabilecek düzenlemelerdir. Kamu İhale Kanunu ile özellikle isteklilere, ihalelere hazırlanabilmeleri için yeterli süreler verilmiştir. Keza ilgili yönetmeliklerle, bilgi ve belgenin standart örnekleri hazırlanmış ve yayınlanmıştır.

Bu nedenle, isteklilerin bilgi ve belgeleri ile tekliflerini istenen standartlarda hazırlamalarına imkân verecek şekilde mevzuatta açıklamaların bulunması ve zaman verilmesi göz önünde tutularak tereddütlere meydan verecek olan isteklilerden yazılı açıklamalar istenmesi ve bazı bilgi ve belgelerin tamamlattırılması, ifadelerinin madde metninden çıkarılması uygun olacaktır.

31- Kamu İhale Kanununun 38 inci maddesi, aşırı düşük teklifleri düzenlemiştir.

Söz konusu maddeye göre ihale komisyonu tarafından yapılan değerlendirme sonucunda, diğer tekliflere ve idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete oranla aşırı düşük teklifler ile ilgili olarak öncelikle aşırı düşük teklif sahiplerinden tespit ettiği bileşenlerle ilgili yazılı açıklama istenecek, açıklamanın alınmasından sonra değerlendirilme yapılacak, böylece açıklama yapmayanlar ile açıklamaları yeterli bulunmayan isteklilerin aşırı düşük teklifleri reddedilecektir. Aşırı düşük tekliflerle ilgili olarak ihale komisyonu tarafından yapılacağı öngörülen değerlendirmeler için belirlenen kriterler ise hem soyut ve hem de yere, zamana, bileşenlere, ihale konusu işe, teklif sahibinin ekonomik ve mali yeterliliğine göre değişebilecek niteliktedir. Bu durum ihale komisyonu ve istekliler açısından tereddütlere ve şikâyetlere yol açabilecek niteliktedir.

Kanun ile benimsenen sistemde, idare tarafından bir yaklaşık maliyet tespit edilmekte ve bu maliyete göre istekliler tarafından verilen tekliflerin içinden ekonomik açıdan en avantajlı teklif seçilmektedir. Diğer bir ifade ile bu teklif, yaklaşık maliyete oranla teklif edilen en düşük teklif anlamını taşımaktadır. Zira teklifleri değerlendirmeye alınan istekliler, ön yeterlilikleri kabul edilenlerdir.

Genel olarak ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, en düşük teklif olacağı göz önünde tutularak ihale komisyonunun aşırı düşük teklif sahiplerinden açıklama istemesi ve soyut kavramlarla değerlendirme yapmasının öngörülmesi yerine, ihalenin daha sağlıklı sonuçlandırılması için tespit edilen ve gizli tutulan yaklaşık maliyete oranı, %15 ya da %20 gibi tespit edilecek bir orandan daha fazla olan tekliflerin, aşırı düşük teklif sayılması ve bu tekliflerin değerlendirmeye alınmaması yönünde düzenleme yapılması daha uygun olacaktır.

32- Kamu İhale Kanununun 39 uncu maddesinde, ihale komisyonu tarafından bütün tekliflerin reddedilmesi ve ihalenin iptali ile ilgili hususlar düzenlenmiştir.

Söz konusu maddeye göre, ihale yetkilisi onayından önce ihale komisyonu kararı ile verilmiş bütün tekliflerin reddedilerek ihalenin iptal edilebileceği, hüküm altına alınmıştır. Ancak madde metninde, hangi nedenlerle bütün tekliflerin reddedileceği belirtilmemiştir. Madde gerekçesinde, tekliflerin yaklaşık maliyete kıyasla çok yüksek olması veya yaklaşık maliyete göre çok yüksek olmamakla birlikte mevcut ödeneğin verilen teklifleri karşılayamaması ve Kanunun 5 inci maddesinde belirtilen temel ilkelere uygun olmayan durumları tespiti halinde ihalenin iptal edileceği ifade edilmiştir.

Bu nedenle madde metninde, hangi hallerde bütün tekliflerin reddedilerek ihalenin iptal edileceği tek tek sayılmalıdır. Ayrıca genel olarak ihale komisyonu üyelerinin, ihale yetkilisine bağlı idare personelinden oluştuğu göz önünde bulundurulurken üst baskısının ortadan kaldırılması amacıyla ihaleyi iptal yetkisinin, ihale yetkilisine verilmesi yararlı olacaktır.

33- Kamu İhale Kanununun 40 inci maddesinde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat esasına göre belirlenemeyeceği hallerde yapılacak işlemler belirtilmiştir.

Yapılan değerlendirmeler sonucunda ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren istekliye yapılacaktır. Diğer bir ifade ile, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin tanımı en düşük fiyat olarak anlaşılması gerekmektedir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece en düşük fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda, bazı unsurlara göre değerlendirme yapılacaktır. Bunlar ise işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışı unsurlardır. Bu unsurlara göre değerlendirme yapılabilmesi için parasal ya da nispi ağırlıklarının ihale dokümanında gösterilmesi gerekecektir. Ancak bu kavramların parasal değerlerinin ya da nispi ağırlıklarının tespitinin nasıl yapılacağı belli değildir. İhale yapan idarelere göre, parasal değerler yüksek ya da düşük olabilecektir. Bu durum ise, aynı nitelikteki bir ihalenin iki ayrı idare tarafından yapılması halinde, ekonomik açıdan en avantajlı teklif değişebilecektir. Bu nedenle, söz konusu değerlendirme unsurlarının parasal değerlerinin ya da nispi ağırlıklarının, her yıl KİK tarafından tespit edileceği yönünde bir ibarenin madde metnine eklenmesi uygun olacaktır.

34- Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesi ile Kamu İhale Kurumu oluşturulmasıdır.

İdari ve mali özerkliğe sahip olan bir tüzel kişilik olarak oluşturulan KİK, Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili kılınmıştır. Kamu İhale Kurulu, Maliye Bakanlığınca önerilecek 2 kişi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önerilecek 3 kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek 1'er kişi, TOBB ile TİSK tarafından önerilecek 1'er kişiden oluşmaktadır.

1982 Anayasamıza göre, idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ve illerde diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. İllerin idaresi ise, yetki genişliği esasına dayanmaktadır. 5442 sayılı Kanuna göre il genel idare teşkilatı başında valiler, ilçe genel idare teşkilatı başında kaymakamlar bulunmaktadır. Bu görevliler, her bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi konumundadırlar.

4734 sayılı Kanuna ile, 2886 sayılı Kanundan farklı olarak ihale yetkilisi kavramı getirilmiştir. Bu ifade, birçok kamu kurum ve kuruluşunda ita amirlerini ifade etmektedir. Keza ihale komisyonunun oluşturulması, ihalenin onaylanması, sözleşme imzalanması, ihale yapılmasından sonra işin şartnamelere göre yapılmasının takip edilmesi gibi ihale ve işle ilgili her aşamada, ita amirlerinin yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bilindiği gibi 1050 sayılı Kanuna göre merkezi yönetimin taşra teşkilatlarında, ita amirleri vali ve kaymakamlardır. Aynı şekilde il özel idarelerinin ita amirleri, valilerdir. Bunun yanında özellikle merkezi yönetim adına İçişleri Bakanlığının vesayet denetiminde bulunan belediyelerde ise, ita amirleri belediye başkanlarıdır. Diğer bir ifade ile merkezi yönetimin taşra teşkilatında yapacağı ihaleler, vali ve kaymakamların sorumluluğunda yürütülecektir. Ayrıca 2886 sayılı Kanunun yürürlükte olan hükümleri de, yine aynı görevlilerce ifa edilmektedir. Bunun yanında yerel yönetim birimleri olarak il özel idareleri ve belediyelerin, kamu ihaleleri içindeki payı önemli bir düzeydedir.

Dolayısıyla KİK oluşumuna ilişkin 53 üncü maddede, İçişleri Bakanlığınca önerilecek 2 üyenin de bulunması yönünde değişiklik yapılması yararlı olacaktır.

35 -Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesinde, KİK'e kamu ihaleleri ile ilgili şikâyetleri inceleme ve karara bağlama yetkisi verilmiştir.

Ülkemizde yönetimin yeniden yapılanma sürecinde, geleneksel nitelikteki kamu kurum ve kuruluşlarının kullandığı bazı yetkilerin, özellikle kurullar

şeklinde oluşturulan özerk yapılı kuruluşlara verildiği görülmektedir. Diğer bir ifade ile, mevcut bir kamu hizmetinin yürütülmesi için yeni teşkilatlar oluşturulmaktadır. Nitekim kamu ihaleleri konusunda da, bazı görev ve yetkiler verildiği Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kurumu oluşturan madde, Kanunun en uzun ve bugüne kadar en çok değişiklik yapılan maddesidir. Söz konusu madde içinde, kuruma verilen çok sayıda görev ve yetkiden, sadece birkaç tanesinin önemli ve temel nitelikte olduğu dikkati çekmektedir.

Bunlardan birincisi tüm kurumlar açısından gerek 4734 ve gerekse 4735 sayılı Kanun uygulamasına ilişkin ihale dokümanlarının standart hale getirerek birlikteliğin sağlanması, diğeri ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreçle ilişkin yapılacak iddia ve şikâyetleri incelemek ve en önemlisi ise ikincil mevzuat olarak tanımlanan yönetmelikleri hazırlamak ve gerektiğinde tebliğler çıkarmak olduğu ifade edilebilir. Diğer yetki ve görevler, temel nitelikte değildir.

Kanunun ilgili maddelerinde, kurumun görevleri arasında bulunan şikâyetleri inceleme yetkisi, ihaleler arasında herhangi bir ayırım yapılmaması nedeniyle aşırı bir iş yükü ortaya çıkarabilecektir. Yapılan düzenlemede, sözleşme imzalanıncaya kadar olan ihale süreci hakkında öncelikle idareye şikâyetlerin iletilmesi, bu şikâyet üzerine idarenin tüm isteklilere yazılı bilgi vermesi ve taraflar arasında şikâyet konusunun bu Kanuna göre sulh yoluyla çözümlenmesi öngörülmüştür. İdare şikâyet konusunda 30 gün içinde karar verecek, karar tarihinden itibaren 7 gün içinde tüm isteklilere tebliğ edecektir. İdarenin 30 gün içinde karar vermemesi veya kararın istekli tarafından uygun bulunmaması halinde 15 gün içinde KİK'ne başvurabileceği, hükme bağlanmıştır. Bu hükümler, kötü niyetliler tarafından ihale sürecini uzatıcı bir mekanizma olarak kullanılabilir imkânlar yaratmıştır. Özellikle önemli ihalelerde, bu mekanizma sıkça kullanılacaktır ve böylece yeni masraflar ve zaman kayıpları söz konusu olacaktır. Örneğin 100 isteklinin katıldığı bir ihalede, bir isteklinin şikâyeti üzerine 99 istekliye yazılı bilgi verilecek, şikâyet konusunda alınan kararda, yine tüm isteklilere tebliğ edilecektir. Kanuna göre, şikâyet eden istekliye KİK'e başvurma hakkı verilmiştir. İstekli bu hakkını kullandığı takdirde, konu KİK tarafından incelenecek ve 60 gün içinde nihai karara varılacaktır. KİK tarafından verilen karara karşı ise idari yargı yoluna gidilebilecektir. 4734 sayılı Kanun ile getirilen şikâyet sisteminde, başvurudan itibaren sonuçlanma aşamasına kadar belirlenen işlemler ve sürelerinin, ihaleleri aksatacak ve kötüye kullanılabilir düzeyde fazla olduğu görülmektedir.

İhale yetkilisi, şikâyet halinde ivedilik ve kamu yararı bulunması nedeniyle ihale işlemlerine devam edilmesi gerektiği onaylanmadıkça idare sözleşme

imzalamayacaktır. Sözleşme imzalanması şeklinde onay verilmesi halinde ise, ilgili kendisine yapılan bildirimden itibaren 7 gün içinde KİK'den inceleme talebinde bulunabilecektir. Görüldüğü gibi süreç, yorucu ve zaman alıcı niteliktedir.

Bu nedenle Kanunun 53, 54, 55 ve 56 ncı maddelerinde, gerek kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltmak, gerek ihale sürecinin şikâyetlerle uzamasını önlemek ve gerekse önemli ihalelere ilişkin şikâyetleri incelemek için yeterli zaman ayırabilmek amacıyla ya belli rakamlara kadar olan ya da belli ihale usulleri ile yapılan ihalelerin, şikâyet halinde Kamu İhale Kurumu tarafından incelenmesi yolunda değişiklik yapılması yararlı olacaktır.

36-Kamu İhale Kanununda, kamu ihaleleri açısından sözleşme imzalanıncaya kadar olan ihale süreci ile hakkında isteklilerin itiraz ve şikâyetlerinin, önce ihaleyi yapan idare ve sonra KİK'e yapılacağı ve böylece sonuçlandırılacağı, hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu düzenleme, çeşitli tereddütlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Hak arama hürriyeti, başta Anayasa ve diğer kanunlarla düzenlenmiştir. 4734 sayılı Kanun ile kamu ihaleleri açısından yeni bir idari usul oluşturulmuştur. Zira Kanunun 53, 54, 55 ve 56 ncı maddelerine göre, isteklilerin şikâyet ve itirazlarını, hangi sürelerde hangi makamlara yapılacağı ve nasıl karara bağlanacağı düzenlenmiştir. Esasen maddelerin yorumuna göre, şikâyet kavramı yerine itiraz kavramının kullanılmasının daha uygun olacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Kanuna göre, şikâyet sadece ilgililer tarafından ve sözleşme imzalanıncaya kadar olan süreç ile ilgili olarak kullanılabilir bir yazılı başvuru yoludur. Bir anlamda, dilekçe hakkının sınırlandırılmış bir biçimdir.

4734 sayılı Kanun ile benimsenen sistemde, bazı çelişkiler bulunmaktadır ve ayrıca önemli bir bürokratik süreç oluşturulmuştur. Şikâyet, hem ihaleyi yapan idareye ve hem de sonuç alınamaması halinde KİK'e başvuru yapılmak suretiyle kullanılabilir bir haktır ve önce idareye başvurmak suretiyle kullanılabilir. Böyle bir yapı oluşturulmasına rağmen, Kanunun 53 üncü maddesinin diğer bir fıkrasında yer alan "Kurumun gerekli görmesi halinde bu Kanun veya ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu iddialarını incelemek ve sonuçlandırmak" hükmünün bulunması, benimsenen sistemle çelişmektedir. Zira hem bir yöntem benimsenmiş ve hem de bu yöneme istisna getirilmiştir.

Üstelik bu düzenleme, bakanlıkların ve çeşitli kamu kuruluşlarının teşkilat kanunları ile uyuşmamaktadır. Bir ihale süreci hakkındaki şikâyet, sadece

işlemleri değil, görevlileri de kapsayacaktır. Kamu kurumlarının teşkilat kanunları, görevliler hakkında yapılacak iş ve işlemlerde yetki ve sorumlulukları belirlemiştir. 4734 sayılı Kanunla yapılan düzenlemede, şikâyetlerin önce idareye yapılacak olması, görevlilerin sorumluluklarını belirlemek amacıyla inceleme ve soruşturma yapmasını değil, idarenin şikâyet konusunu sulhen çözümlenmesi amacına yöneliktir. KİK tarafından ise, şikâyet dosya üzerinden incelenecek ve yapılan inceleme sonucunda ya ihale iptal edilecek, ya idareden düzeltici işlem istenecek ya da şikâyet yersiz bulunacaktır. Diğer bir ifade ile, KİK tarafından ihale yetkilisi veya ihale komisyon başkan ve üyeleri hakkında herhangi bir inceleme ya da soruşturma yapılması mümkün değildir.

Ayrıca idari işlemler nedeniyle görevlilerin sorumluluklarının tespiti açısından çeşitli usulü düzenlemeler vardır. 4483 sayılı Kanuna göre, ilgililer hakkında suç ve suçluların tespiti amacıyla yapılacak ön incelemenin esasları belirlenmiştir. Dolayısıyla kamu ihalelerinde, sözleşme imzalanana kadar olan süreçle ilgili sadece isteklilerin değil, aynı zamanda üçüncü şahısların da şikâyet ve ihbarları üzerine ilgili amirler tarafından 4483 sayılı Kanuna göre ön inceleme başlatılabilmektedir. Bunun yanında, bazı suç iddiaları ise genel hükümlere göre soruşturulmaktadır. Dolayısıyla CMUK hükümlerine göre bu tür iddialar hakkında, Cumhuriyet Savcılıkları tarafından hazırlık soruşturması yapılmasını engelleyen herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yapılan düzenlemede, kamu ihalelerinde sözleşme imzalanmadan önce, istekliler tarafından şikâyete yol açan bir durumun öğrenildiği ya da öğrenilmiş olmasının gerektiği tarihten itibaren 15 gün içinde idareye yapılması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile, bu süre hak düşürücü nitelikte düzenlemiştir. Şikâyet hakkı, ihaleye katılan bütün isteklilere tanınmıştır. Bilindiği gibi istekliler, ihale konusu işe göre tedarikçi, hizmet sunucusu ve yapım müteahhitleri olarak tanımlanmaktadır. Kanunun 4 üncü maddesine göre istekli, ihale konusu iş için teklif verenlerdir. Kanuna göre, belirlenen süre içinde şikâyette bulunmayanların bir daha aynı konuda şikâyette bulunamayacakları öngörülmüştür. Ancak sonradan ortaya çıkacak olan bilgi ve belgelere dayanarak bir usulsüzlüğün ortaya konulması ve hakkın aranması önünde bir engel oluşturulmuştur.

Şikâyeti alan idare, diğer isteklilere de yazılı bilgi vermek suretiyle sulh yoluyla çözüm bulmaya çalışılacaktır. Sulh yetkisi, ülkemizde idari makam ve merciler tarafından en az kullanılan yetkilerdendir. Dolayısıyla ihale işlemlerinde de, bu yetki kullanılmayacaktır. Üstelik sulh yoluyla anlaşma, ihale şartlarında ve şartnamelerinde değişiklik gerektirebilecektir. Bu durum ise, hem idareyi zor durumda bırakacak ve hem de diğer isteklilerin farklı şikâyetlerine

konu olabilecektir. Dolayısıyla sulh yoluyla anlaşma yöntemi uygulamada hiçbir yarar sağlamayacaktır.

İdare anlaşma sağlanamaması halinde şikâyet tarihinden itibaren 30 gün içinde bir karar verecektir. Bu gerekçeli karar, 7 gün içinde ihaleye katılan tüm isteklilere bildirilecektir. Gerek isteklilere yapılan tebligat ve gerekse idarenin 30 gün içinde karar vermemesi halinde takip eden 15 gün içinde konu, şikâyet sahibi tarafından KİK'e iletilebilecektir. Kamu İhale Kurulu tarafından 60 gün içinde üç tür karar verilebilecektir. Bunlardan birincisinde, şikâyet ihale sürecinin tamamını etkilemeyecek nitelikte ise eksiklik ve aksaklığın giderilmesi amacıyla ihaleyi yapan idareden düzeltici işlem yapılması istenir. İkincisinde, ihale sürecinde düzeltici işlem ile sağlıklı hale getirilemeyecek aksaklıklar varsa ihalenin iptaline karar verilebilecektir. Üçüncüsü ise, şikâyetin yersiz bulunmasıdır. Bu arada, şikâyet konusu işlemin açıkça mevzuata aykırı olması ve ihalenin devam etmesi halinde idare ya da isteklilerin telafisi güç ya da imkânsız zararlarının ortaya çıkma olasılığının bulunduğu durumlarda, kesin karar verilinceye kadar ihale süreci durdurulur. Kamu İhale Kurulu tarafından verilen bütün kararlar ise, karar tarihinden itibaren 15 gün içinde ilgililere tebliğ edilir ve ayrıca Resmi Gazete'de yayınlanır. Görüldüğü gibi Kamu İhale Kurulu kararları kesin ve nihaidir. Dolayısıyla sadece idari yargı yoluna başvurulabilecektir. Yetki ve sorumluluk, yönetimin ayrılmaz kavramlarıdır. Dolayısıyla Kamu İhale Kurumu verdiği kararlarla sorumlu olmak zorundadır. Nitekim bu kararlar aleyhine açılacak zarar davalarında, kurul üyelerine rücu edebilme imkânı da bulunmaktadır.

Bu sisteme göre, şikâyetin ihale sürecine en önemli etkisi ve sonucu, şikâyetin idareye ulaşması ile KİK tarafından kesin karar verilinceye kadar sözleşmenin imzalanmasının ertelenmiş olmasıdır. Sadece ihale yetkilisi tarafından ivedilik ve kamu yararı hallerinde sorumluluk üstlenerek sözleşmenin imzalanması sağlanabilecektir. Bu husus ise, bazı koşulların varlığına bağlı bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile, şikâyet yolu kullanılarak kamu ihalelerinin KİK kararı ile durdurulabilmekte ya da tamamen iptal edilebilmektedir. Böylece kamu ihalelerinde, sözleşme öncesi işlemler ile ilgili olarak şikâyet yolu kullanılmadıkça idari yargıya gidilemeyeceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

4734 sayılı Kanununun 55 inci maddesinde, ihale süreci ile ilgili olarak bir istekli tarafından yapılan şikâyet konuları kendilerine yazılı olarak bildirilen diğer isteklilerin, şikâyet konusu ile ilgili olarak idareye varsa kendi şikâyetlerini bildirmedikleri takdirde, daha sonra aynı konuda başka şikâyetlerde

bulunamayacakları ve zarara uğradıklarını iddia edemeyecekleri, hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemenin, hukukun genel prensipleri ile uyum içinde olduğunu söylemek mümkün değildir. Esasen bu düzenlemenin, bir şikâyet konusuna ilişkin olarak gerek idare ve gerekse KİK tarafından ihale işlemleri hakkında yapılacak inceleme ile sınırlı sayılması gerekmektedir. Örneğin bir şikâyet konusu üzerine yapılan inceleme sonucunda, şikâyetin yersiz olduğunun anlaşılması üzerine ihalenin ve hatta işin tamamlanması söz konusu olabilir. Ancak daha sonra ortaya çıkması muhtemel bazı maddi deliller nedeniyle işlemlerden sorumlu olanlar hakkında yetkili makamlara her zaman şikâyet ve ihbarda bulunulabilecek ve yetkili makamlarca inceleme ya da soruşturma yapılabilecektir.

Zira herhangi bir nedenle, mevzuatla belirtilen kurallara uyulmaması Türk Ceza Kanunu açısından da suç sayılmaktadır. En basit bir örnekle, KİK tarafından ihalenin iptaline karar verilmesi halinde dahi kamu kaynaklarının israfı ve zaman kaybına neden olanlar görevliler hakkında yetkili makamların disiplin ve ceza soruşturmaları yapması gerekmektedir.

Dolayısıyla sözleşme imzalanana kadar olan süreçle ilgili işlemlerin idari usullerle inceleneceğinin öngörülmesi, görevlilerin suç oluşturan eylemlerinin ortadan kalkmasına neden olamaz. Nitekim 4734 sayılı Kanunun 60 inci maddesinde, görevlilerin ceza sorumluluğu düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, ihale yetkilisi ile ihale komisyonu başkan ve üyeleri ile sözleşme yapılmasına kadar olan ihale sürecinde görev alan diğer ilgililerin, Kanunun 17 inci maddesinde sayılan fiil ve davranışlarda buldukları, görevlerini kanuni gereklere uygun yapmadıkları ve taraflardan birinin zararına yol açacak ihmal ve kusurlu hareketlerde buldukları takdirde, haklarında disiplin ve ceza kovuşturması yapılabileceği öngörülmüştür. Ön inceleme ve soruşturma usul ve yöntemleri, sadece dosya üzerinde yapılan incelemeleri kapsamamaktadır.

Sonuç olarak, kamu ihalelerinin sadece sözleşme imzalanmasından sonraki süreci değil her aşaması ile ilgili olarak ve sadece istekliler değil herkes tarafından yapılacak ihbar ve şikâyetler üzerine ilgili makam ve idareler tarafından hem ihale işlemlerinin ve hem de görevlilerin eylemlerinin tabi olduğu usule göre incelenmesi ve soruşturulması mümkün olduğu kanaatine varılmıştır. Bu nedenle, 4734 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde tereddütlere meydan veremeyecek düzenleme yapılması yararlı olacaktır.

37- Kamu İhale Kanununun 60 inci maddesinde, görevlilerin ceza sorumlulukları düzenlenmiştir.

2886 sayılı Kanunun 86 ncı maddesinden farklı olarak 4734 sayılı Kanun ile görevliler açısından ceza sorumlulukları yanında bazı yasaklamalar getirilmiştir. Söz konusu maddeye göre, ihale yetkilisi ve ihale komisyonu başkan ve üyelerinin disiplin ve ceza soruşturmaları yanında, şayet idare görevlileri haklarında kamu davası açılmış ise yargılama sonuna kadar bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemeyecekler, ayrıca ceza yargılama sonucunda haklarında mahkemelerce herhangi bir ceza verilmiş ise bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamayacak ve görevlendirilemeyeceklerdir.

Söz konusu düzenleme, 2886 sayılı Kanunun uygulamasında ortaya çıkan ihale mevzuatına aykırı davranışları önlemek amacıyla yapılmış olmakla birlikte, uygulamada bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olacaktır. 4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan her kamu kurum ve kuruluşunda ve hatta ilçe düzeyinde 6 ncı madde hükmüne uygun nitelikte yeterli personel bulunmadığı bilinmektedir. Özellikle il ve ilçe belediyeleri açısından da aynı sorunun mevcut olduğunu ifade etmek mümkündür. Ülkemizde koşulları nedeniyle kamu kurum ve kuruluşları, sürekli büyük ve küçük ihaleler yapmak durumundadırlar. Dolayısıyla ihale yetkilisi ya da komisyon üyeleri hakkında kamu davası açıldığı takdirde, yargılama sonuna kadar bu Kanun kapsamına giren işlerde görev alamayacak olmaları nedeniyle yeni ihalelerde komisyon oluşturulmasını zorlaştıracaktır. Bilindiği gibi yargılama sürecinin oldukça uzun olduğu ülkemizde, bu hüküm nedeniyle yeni ihaleler için uygun nitelikli eleman bulabilmek sıkıntısı ortaya çıkacaktır.

Maddenin daha çok dikkat çekici olan yönü ise, ihale yetkilisine ilişkin düzenlemedir. 4734 sayılı Kanunun 60 inci maddesi, “ihale yetkilisi ve ihale komisyonu başkan ve üyelerini” tabiri ile başlamaktadır. Ayrıca madde metninde, 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesindeki ilkelere ve 62 nci maddede belirtilen hususlara uyulmamasından bahsedilmektedir. Böylece herhangi bir iddia nedeniyle ihale yetkili hakkında ceza davası açılması her zaman söz konusu olabilecektir. Bu durum ise, ihale yetkilisi konumunda bulunan vali, kaymakam ve belediye başkanlarının, dava sonuçlanıncaya kadar bu Kanuna göre görev yapamayacakları sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Bunun dışında yapılan ceza yargılaması sonucunda, mahkemelerce herhangi bir ceza verilmesi halinde, görev sürelerince bu Kanun ve ilgili diğer mevzuata göre görev alamayacakları, hüküm altına alınmıştır. İhale yetkilisi konumunda bulunan ve hakkında dava açılan ya da mahkemelerce herhangi bir cezaya çarptırılan görevlilerin, bir başka kuruma ya da yere tayini halinde aynı

yasaklamanın devam edeceği göz önünde tutulduğunda, ihale işlemlerinin durması söz konusu olacaktır. Kanunda ihale yetkilisi tanımı yapılmıştır. Yetki devrine imkân veren bir düzenlemede bulunmamaktadır. Ayrıca söz konusu madde hükmünde, bir suç ayırımı yapılmaksızın mahkemelerce verilecek herhangi bir cezadan bahsedilmektedir. Dolayısıyla ihale yetkili konumunda bulunan görevlilerin, görevi ihmal nedeniyle alabilecekleri bir ceza halinde bile 4734 sayılı Kanuna göre işlem yapamama durumu ortaya çıkabilecektir.

Keza Kanuna göre ihale komisyonlarının idare personelinden oluşacağı öngörülmüş ise de, idari personel tanımı yapılmamıştır. Ancak mevzuatımızda personel tabiri, memurlar yanında sözleşmeli personel ve işçiler içinde kullanılmaktadır. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanunun 60 inci maddesindeki ceza sorumlulukları, ihale sürecinde görev alan işçi ve sözleşmeli personeli de kapsayacaktır. Bu durumda, ilgililer hakkındaki suç iddialarının niteliğine göre genel hükümlere göre işlem yapılabileceği gibi sadece memurlar ve sözleşmeli personel hakkında 4483 sayılı Kanuna göre ön inceleme de yapılabilecektir. İşçiler ise 4483 sayılı Kanuna tabi değildir. Yapılan düzenlemede, haklarında dava açılan ya da ceza alan görevlilerin ihale komisyonlarında görev almalarının yasaklanmasına rağmen takibinin nasıl yapılacağı öngörülmemiştir. Bilindiği gibi ülkemizde, birçok kamu kurumunda görev yapan personelin belirlenen yer değiştirme esaslarına göre değişik coğrafi bölgelerde hizmet etmesi için Avrupa ülkelerinden farklı olarak kapsamlı bir tayin ve yer değiştirme uygulaması vardır.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, ihale yetkilisi ve ihale komisyonu başkan ve üyeleri hakkında tatad edilecek bazı yüz kızartıcı nitelikte olan suç iddiaları nedeniyle dava açılması halinde yargılama sonuna kadar, bu Kanun kapsamına giren işlerde görev yapamayacakları, bu nitelikteki suçlardan ceza almaları halinde ise, bir daha bu tür görev ve kadrolara atanamayacakları şeklinde düzenleme yapılması yararlı olacaktır. Yine ihale sürecinde memurlar dışında görev alan personelin statüsünün ne olursa olsun memurların tabi olduğu usule göre haklarında ön inceleme ve soruşturma yapılacağı ve haklarında dava açılan ya da ceza alan personelin takibi yönünde bir düzenleme yapılması yararlı olacaktır.

38- Kamu İhale Kanununun 63 üncü maddesinde, yerli isteklilerle ilgili düzenlemelere yer verilmiş ve idareye takdir hakkı bırakmıştır.

4734 sayılı Kanunun 63 üncü maddesinde, eşik değerlere oranla yerli isteklilere ve yerli malına fiyat avantajı sağlanabileceği öngörülmüştür. Yapılan düzenleme ile, belirlenen yaklaşık maliyetin eşik değerlerin üstünde olması

halinde hizmet alımları ve yapım işlerinde bütün yerli istekliler lehine, mal alımlarında ise yerli malı olduğu ilgili kurumlarca belirtilen malları teklif eden yerli istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması hususunda idarelerce ihale dokümanına hüküm konabileceği, ifade edilmektedir.

Görüldüğü gibi madde hükmü ile idareye takdir hakkı kullanabilme imkânı verilmiştir. Oysa ihale mevzuatında, takdir haklarından çok düzenleyici hükümlerin yer alması daha uygun olacaktır. Nitekim 4734 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de, uygulamada ortaya çıkan sorunlar karşısında yetersiz kalan hukuki düzenlemeden bahsedilmektedir. Bu nedenle, yerli istekliler ve yerli malı teklif eden yerli istekliler lehine sağlanacak fiyat avantajının bağlayıcı hüküm niteliğinde olması uygun olacaktır.

39-Kamu İhale Kanununun 734 sayılı Kanunun 68 inci maddesinin (b) bendinde, diğer kanunların 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundan muafiyet tanıyan hükümleri ile bu Kanuna uymayan hükümleri uygulanmaz, şeklindeki hükmünün uygulamada çeşitli tereddütlere yol açacağı anlaşılmaktadır.

Örnek vermek gerekirse, 1050 sayılı Kanun ile düzenlenen, avans ve kredi uygulamalarının 4734 sayılı Kanuna tabi olup olmayacağı ifade edilebilir. 1050 sayılı Kanunun 83 üncü maddesinin A/a bendinde, tahakkuk ve verile emri işlemlerinin tamamlanması beklenilmeyecek ivedi ve çeşitli giderler için ita amirlerinin gösterecekleri lüzum üzerine, görevlendirecekleri mutemetlere, üst sınırları yılları bütçe kanunlarıyla saptanacak tutarlarda avans verilebileceği hüküm altına alınmıştır. İlaç alımları, yolluk ve yevmiyeler, elektrik ve telefon giderleri, mahkeme masraf ve harçları, yabancı konuk ve heyetlerin ağırlanması gibi ihtiyaçlar nedeniyle avans verilmektedir. Bu ihtiyaçlar, birer mal ve hizmet alımı niteliğindedir. Bu tür ihtiyaçların, 4734 sayılı Kanun ile belirlenen ihale usulleri ile temin edilmesinin istenmesi, kamu hizmetini aksatacaktır. 1050 sayılı Kanunun 83/A-b bendine göre ise, avans sınırının aşılması halinde kredi açılacaktır. Dolayısıyla kredi uygulamasında 4734 sayılı Kanuna göre işlem yapılması uygun ise de, avans uygulamasının 1050 sayılı Kanuna göre yürütülmesi yararlı olacaktır. Oysa 4734 sayılı Kanunun 68 inci maddesi yorumuna göre, avans ve kredi verilmek suretiyle mal ve hizmet alımı ile yapım işi söz konusu olduğu takdirde, 4734 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır. Bu konuda çeşitli tebliğler çıkarılmaktadır.

Keza 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun ile bazı önemli nitelikteki yatırımların, yapılması, işletilmesi ve devredilmesi ile ilgili özel düzenlemeler

yapılmıştır. Diğer bir ifade ile, anılan Kanuna göre sadece gider nitelikli yapım işi değil, aynı zamanda gelir nitelikli işletilmesi ve idareye devredilmesi hususları da bir arada bulunmaktadır. Oysa 4734 sayılı Kanun ile sadece yapım işi düzenlenmiştir. Dolayısıyla 3996 sayılı Kanunun, 4734 sayılı Kanunun 68/b inci maddesi kapsamına girmediği ve uygulanmasına devam edileceği kanaatine varılmıştır. Bu nedenlerle, 4734 sayılı Kanunun 68 inci maddesinde, yapılan genel düzenleme yanında bazı istisnalara da yer verilmesi uygun olacaktır.

40-Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yapılan bir kamu ihalesinde, işlemler için belirlenen sürelerin, kamu hizmetlerini aksatacak düzeyde uzun olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bütçe ile ödeneğinin mali yılbaşı itibarıyla hazır olduğu varsayımından hareketle, Kanunun esas kabul ettiği açık ihale usulüyle yapılacak olan bir ihale;

-4734/7 nci maddeye göre ihale işlem dosyasının

hazırlanması..... 15 gün (tahmini)

-4734/13/a-1 inci maddeye göre ilan..... 40 gün

-4734/37 nci maddeye göre tekliflerin değerlendirilmesi . 15 gün (tahmini)

-4734/40 inci maddeye göre ihale kararının onayı..... 20 gün

-4734/41 inci maddeye göre ihale kararının bildirilmesi.... 17 gün

-1050/64 üncü maddeye göre Maliye Bakanlığı vizesi 15 gün (tahmini)

-4734/42 nci maddeye göre sözleşmeye davet..... 20 gün

-832/30-37 nci maddelere göre Sayıştay tescili..... 18 gün

- 4734/47 nci maddeye göre ihalenin ilanı.....15 gün

Bütün iş ve işlemlerin usulüne uygun olarak süratle gerçekleştirilmesi ve şikâyetler olmaması halinde 175 günde gerçekleşecektir.

Ancak yapılan ihalede, Kanun ile tespit edilen bazı hususların gerçekleştiği varsayıldığında;

Kanunun 26 nci maddesine göre ilan hatalarının düzeltilerek yeniden ilanı için 20 gün,

Kanunun 41 inci maddesine göre, diğer isteklilerin talebi halinde talepte bulunma ve gerekçeli kararı bildirmek için 10 gün,

Kanunun 44 üncü maddesine göre, ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren isteklinin süresi içinde sözleşme imzalamaması halinde ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibinin sözleşmeye daveti için 10 gün,

Kanunun 55 inci maddesine göre, sözleşme imzalanmadan önce isteklilerden biri tarafından işlemlerle ilgili olarak idareye şikâyetle bulunması halinde, idare tarafından şikâyetin sulhen çözümü için 30 gün,

Kanunun 55 inci maddesine göre, şikâyet üzerine idare tarafından alınan gerekçeli kararın tüm isteklilere tebliği için 7 gün,

Kanunun 55 inci maddesine göre, istekliler tarafından idarenin gerekçeli kararının tebliğinden itibaren Kamu İhale Kurumuna başvurmaları için 15 gün,

Kanunun 56 ncı maddesine göre, şikâyeti inceleme ve karara bağlaması için 60 gün,

Kanunun 56 ncı maddesine göre, kurum tarafından alınan kararın isteklilere tebliği ve Resmi Gazetede yayınlanması için 5 gün,

Kanunun 57 nci maddesine göre, kurum tarafından verilen ve tebliği yapılan kararlara karşı 2577/7 nci maddesi gereğince idari yargıya başvurma süresi için 60 gün,

2577 sayılı Kanun gereğince, idari yargı kararı için tahmini 60 gün,

2577/46 ncı maddesine göre, idare mahkemesinin tebliği tarihinden itibaren temyiz yoluna başvurulması için 30 gün,

2577 sayılı Kanuna göre, temyiz mahkemesince karar verilmesi için tahmini 60 gün,

Olmak üzere yaklaşık 1 yıl sürecek bir süreç ortaya çıkmaktadır. Birçok ihale için şikâyetler yapılacağı göz önünde tutulduğu takdirde, idarelerin yıl içinde ihaleleri sonuçlandırmaları mümkün olmayacaktır. 4734 sayılı Kanun ile açık ihale usulü dışında, temel ihale usulü olarak kabul edilen belli istekliler arasında ihale usulünde de benzer süreler söz konusudur. Bu nedenle, bir kamu hizmeti olan ihalelerin, etkin ve verimli biçimde gerçekleştirilebilmesi için tüm sürelerin yeniden gözden geçirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 05.01.2002 tarih ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunları, 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Benimsenen sisteme göre, kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin işlemler bir kanun, buna ilişkin yapılacak sözleşmelerle ilgili işlemler ise başka bir kanun halinde düzenlenmiştir. Bu nedenle, her iki kanunda da birçok tekrara neden olunmuştur. Yeni bir düzenleme karşısında, uygulayıcılar açısından çeşitli tereddütlerin

ortaya çıkması doğaldır. Bunların bir kısmı, KİK tarafından yayınlanan ve yayınlanacak tebliğlerle giderilebilecektir. Bir kısmı ise yargı içtihatları ile yön bulacaktır. Ancak 4734 sayılı Kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi gerektiği sonucu da ortaya çıkmaktadır.

4734 ve 4735 sayılı Kanunların çıkarılma gerekçelerinin birisi de, AB müktesebatına uyum sağlanmasıdır. 4734 sayılı Kanunla benimsenen ihale sisteminde, ihale işlemleri ile ilgili gereğinden uzun süreler tespit edilmiştir. Bunun yanında, şikâyetler için idari inceleme sürecinin kabul edilmesi sonucunda bir ihalenin yapılabilmesi uzun ve yorucu bir işleme dönüşmüştür. 4734 sayılı Kanunun, genel yapısı itibarıyla, özellikle alt yapı sorunlarını tamamen çözümlenmiş olan ve dolayısıyla ihale yapan kurum ve ihale sayısının çok fazla olmadığı gelişmiş ekonomilere özgü olduğunu ifade etmek mümkündür. Ülkemizin özellikle alt yapı ve kentsel gelişme seviyesi nedeniyle, yetkili kılınan çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından yıl içinde ya da yıllara sari olacak şekilde büyüklü ve küçüklü oldukça fazla sayıda ihaleler yapılmaktadır. Bu nedenle, özellikle süreler ve şikâyet süreci ile ilgili maddelerin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Bir diğer önemli konu ise, 4734 ve 4735 sayılı Kanunların yanında 2886 sayılı Kanunun bazı maddelerinin yürürlüğünün devam etmesidir. 4734 sayılı Kanunla gider nitelikli ihaleler, 2886 sayılı Kanunla gelir nitelikli ihaleler yapılacaktır. Bu düzenleme, uygulamada bazı sorunlara neden olabileceği gibi kurumların gelir sağlayıcı ihalelerinin, yetersiz olduğu ifade edilen 2886 sayılı Kanuna göre yürütülmesine devam edilmesinin kabul edilmesi açıklanamaz bir çelişki olarak görünmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun, belirlenen genel ilkelere sadık kalmak suretiyle, aksamaya neden olabilecek maddelerinin yeniden gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAMU İHALELERİ KONUSUNDAKİ DÜZENLEMELERİ VE BU KONUDA ÜLKEMİZDE YAŞANAN GELİŞMELER

Hasan YILDIZ
Kültür ve Turizm Bakanlığı
Başmüfettişi

GİRİŞ

Kamu ihaleleri konusu, Avrupa Birliği olarak adlandırılan Avrupa Topluluklarını kuran; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmalarının hiçbirinde bağımsız bir başlık altında düzenlenmiş değildir. Bununla birlikte, Avrupa Topluluklarının ekonomik bütünleşme amacı başta olmak üzere, pek çok ortak amaç ve politikası gözönüne alındığında, kamu ihaleleri konusunun ne kadar büyük önem taşıdığı ortaya çıkacaktır.

Bir yandan aralarındaki tüm sınır ve engellerin kaldırıldığı Avrupa Birliği ülkelerinde, serbest rekabet kurallarının tam işleyebileceği bir sistem kurulmaya çalışılırken, öte yandan gayri safi milli gelirin çok önemli bir yüzdesini (% 15) teşkil eden kamu ihalelerinde, üye ülkelerin kendi milli firmalarını kayıran, diğer firmalar aleyhine görünür ya da görünmez engeller çıkartan tutumlarına izin verilmesi bir çelişki yaratacaktı. Bu yüzden 1971 yılından başlayarak, Avrupa Birliği'nde bu konuda pek çok mevzuat kabul edilmiştir. Ancak hemen belirtilmelidir ki, bu mevzuata rağmen Avrupa Birliği'nin, ulusal kayırmacılığa Birlik içinde bile engel olmakta başarılı olabildiği söylenememektedir. Bazı ülkeler, çeşitli sebeplerle, kendi milli firmalarına kamu ihalelerinde öncelik verme eğilimini sürdürmektedirler. İşte bunu önlemek üzere, Topluluk Hukukunda daha ileri adımlar atılmış, ihale usullerinin denetiminde koordinasyonu sağlayacak yönergeler (direktifler) çıkartılmıştır. Bu yönergeler sayesinde, Topluluk ihale hükümlerinin etkin uygulamasında eksik olan milli denetim usulleri koordine edilmiş, diğer bir anlatımla, yaptırımlar koordine edilmek suretiyle, üye ülkelerin Topluluk ihale mevzuatını ihlal etmelerine son verilmek istenmiştir. İhlal söz konusu olursa, üye ülkenin bu zararı giderecek bir denetim mekanizması sağlamaması halinde doğrudan sorumlu olması esası benimsenmiştir.

Öte yandan kamu ihaleleri, uluslararası ticareti de olumsuz etkilediği için, özellikle kamuya alım işlemlerindeki kayırmacılığın ve ayrımcılığın önlenmesi için GATT çerçevesinde düzenlemeler yapılmıştır. GATT Uruguay Round görüşmelerinde, 1979 tarihli önceki Cenevre Antlaşmasının yetersizliği sebebiyle yeni bir uluslararası antlaşma hazırlanmış ve 1996 yılında yürürlüğe giren Antlaşma bir kısım devletler tarafından imzalanmıştır. Uluslararası ticarete önemli bir paya sahip olan ve aynı zamanda GATT üyesi olan Avrupa Birliği üyesi ülkeler, GATT kurallarının şekillenmesinde etkin olurken, aynı zamanda bu kuralların muhatabı olmakta ve antlaşmalara taraf olmaktadır. Dolayısıyla GATT Uruguay Round görüşmeleri sonucunda imzalanan Antlaşma neticesinde, Avrupa Birliği kamu ihalelerine ilişkin düzenlemelerini yeniden gözden geçirmiş ve imzalanan Antlaşma hükümlerine paralel kurallar getirmiştir. Dolayısıyla Avrupa Birliğinin kamu ihalelerine ilişkin politikası; sadece Birliğin bu konuda oluşturduğu düzenlemelerden değil, aynı zamanda GATT kurallarından da oluşmaktadır.

Avrupa Birliği gayri safi yurt içi hasılasının önemli bir kısmına sahip Kamu İhaleleri konusunda, bu yazıda, Avrupa Birliği'nde yapılan düzenlemeler incelenmeye çalışılırken, bilhassa son dönemlerde Türkiye gündeminde üst sıralarda yer alan ve daima tartışma konusu olan Kamu İhaleleri hususunda, ülkemizde var olan sistem de ele alınmaya ve Avrupa Birliği'nde uygulanan sistemle mukayesesi yapılmaya çalışılmıştır.

I - BAZI TANIMLAR VE KAVRAMLAR

A - Kamu İhalesi

Bazen “Devlet İhalesi” olarak da adlandırılan Kamu İhalesi, hükümet tarafından idari görevlerini yerine getirmek ve halka hizmet sunmak için gerek duyulan (inşaat hizmetleri de dahil olmak üzere) mal ve hizmetlerin satın alınmasıdır.

Tüm ülkelerde, kamu yetkilileri çoğu zaman başlıca mal ve hizmet satın alıcılarıdır. Bu satın alımlar, büro mobilyasından belediye taşıma sistemi, otobüs veya hastane temizlik hizmetleri ya da yeni bir santral veya otoyol inşaatına kadar çeşitlilik gösterebilir. Kamu sektörünün satın alma kararları, bireysel firmalar için yaşamsal öneme sahip olmanın yanı sıra, tüm ekonomiyi de etkilemektedir. Kamu sektörü tarafından tek bir defada harcanan tutar, çoğu zaman, bir hane halkı veya şirket tarafından harcanan tutardan çok daha fazladır. Bunun sonucunda, sanayinin önünde çok cazip bir pazar açılmaktadır. Avrupa Birliği'nde, kamu sektörü alanlarının GSYİH'nın % 15'ini bulduğu tahmin edilmektedir.

İhale yoluyla satın alma, finansal kiralama, kiralama ve taksitli satın alma da dahil, her türlü sözleşme yoluyla yapılan alımlar kapsamaktadır.

B - Kamusal Taraf

Avrupa Birliği'nin, Kamu İhalelerine ilişkin düzenlemelerinin kaynağını oluşturan müktesebatının hedeflediği kamusal sözleşmelere, en önemli unsur olarak "Kamusalılık" özelliğini kazandıran kamusal işgördürendir.

Kamusal hizmet, mal temini ve yapı işlerine ilişkin yönergeler, kamusal işgördürene yeknesak şekilde tanımlamıştır. Bu tanıma göre, kamusal işgördüren;

-Devleti,

-Bölgesel ve yerel idareleri,

-Kamu hukuku kuruluşlarını ve

-Sayılan idare ve kuruluşlardan biri veya birden çoğundan oluşan birlikleri ifade eder.

Kamu hukuku kuruluşu ise; genel yararı amaçlayan, ancak sınai veya ticari nitelik taşımayan görevleri yerine getirmeye yönelik özel bir amaç için kurulan, hukuksal kişiliği olan ve ağırlıklı olarak devlet, bölgesel veya yerel idareler veya diğer kamu hukuku kuruluşları tarafından finanse edilen veya yönetimleri bu sayılanlar tarafından denetlenen veya idare, yönetim veya denetim organlarının üyelerinin yarısından fazlası devlet, bölgesel veya yerel idareler veya diğer kamu hukuku kuruluşları tarafından atanan tüm kuruluşları ifade etmektedir.

Ancak su, enerji, taşımacılık ve telekomünikasyon işlerine ilişkin müktesebat, kamusal tarafı daha geniş tutarak "işgördüren" terimini kullanmış ve üç tip işgördüren belirlemiştir:

-Kamusal makamlar,

-Kamusal işletmeler,

-Düzenleme kapsamındaki bir veya birkaç faaliyeti üye devletin yetkili makamı tarafından verilen özel veya münhasır bir hakkı kullanarak sürdüren işgördürenler.

Kamusal makam kavramı, kamusal işgördürene birebir karşılmaktadır.

Kamusal işletme kavramıyla ilgili olarak, Komisyonun konuya ilişkin düzenlemesinde; "Kamusal işletme, kamusal makamların mülkiyet veya mali katılım nedeniyle veya işletmeye ilişkin düzenlemeler uyarınca, üzerinde

doğrudan veya dolaylı olarak hakim etkide bulunabildiği işletmeleri ifade eder. Kamusal makamlar, doğrudan veya dolaylı olarak, işletmenin kayıtlı sermayesinin çoğunluğuna sahipse veya işletmede sermaye payına bağlı oy hakkının yarısından fazlasına sahipse veya işletmenin idare, yönetim veya denetim organlarının üyelerinin yarısından fazlasını tayin edebiliyorsa hakim etkinin varlığı kabul edilir.” ifadeleri yer almaktadır.

Münhasır veya özel hak ise, ilgili üye devletin yetkili bir makamı tarafından her hangi bir yasal veya idari düzenlemeye dayanan bir izinle tanınan ve düzenleme kapsamındaki bir faaliyetin sürdürülmesinin bir veya daha fazla işgördürene bırakılması sonucunu doğuran hakları ifade etmektedir. Özellikle;

a) İşgördüren, bir ağı veya düzenleme kapsamındaki donanımları oluşturmak üzere, kamulaştırma usulüyle veya kullanım haklarıyla kayırlıyorsa veya ağ donanımlarını kamusal yol ağma veya kamusal yol ağının altına veya üstüne yerleştirebiliyorsa,

b) İşgördüren, düzenleme kapsamındaki hallerde, ilgili üye devletin yetkili bir makamı tarafından tanınan özel veya münhasır hakka dayanılarak bir başka işgördüren tarafından işletilen bir ağa içme suyu, elektrik, gaz veya ısı temin ediyorsa,

özel veya münhasır hakka dayanılarak sürdürülen bir faaliyet söz konusudur.

Bunun yanında, kamusal yapı işlerine ilişkin düzenleme, kamusal işgördüren niteliğinde olmayan kamusal yapı imtiyazı sahiplerinin de, üçüncü kişilere yaptıracakları ve değeri Komisyon tarafından belirlenen tutardan daha fazla olan işlerde, düzenlemedeki bildirim hükümlerine tabi kılınmaları zorunluluğunu getirmiştir.

Bu tanımlar, Türk İdare Hukuku kavramlarıyla değerlendirildiğinde; konuya ilişkin düzenlemelerin, "idare" terimini kullanmadan, geniş bir "idare" tanımı yaptıkları, su, enerji, taşımacılık ve telekomünikasyon işlerine ilişkin düzenlemenin ise, Türk Hukukunda KİT adı verilen kamusal işletmelerden de öteye giderek, kapsamındaki bir "kamusal faaliyeti" veya daha somut olarak bir "kamu hizmeti"ni herhangi bir usulle ve doğrudan veya dolaylı olarak gören işletmeleri de kapsama dahil ettiği söylenebilir.

II - VERİMLİ VE ŞEFFAF KAMU İHALESİNİN YARARLARI

Satın alma kararlarında verilen paranın karşılığının en iyi şekilde elde edilebilmesi için hükümetler, kamu sektörü ihalelerinin yapılacağı usulleri düzenleyen etkili bir mevzuatın bulunmasına gereksinim duymaktadırlar.

Avrupa Birliği'nde kamu ihalelerine ilişkin olarak yapılan dzenlemelerle ortaya konulan ve ihalelerin yapılma srecini tım olası teklif sahiplerinin rekabetine aılması, istekliler arasında adil rekabete imkân tanınması, Şeffaf, nesnel ve adil olması, ayrımcı olmaması hedeflenen ihale sisteminin üye lkelere sağladığı bir takım yararlar bulunmaktadır.

A - Kamu İhalesi “Paranın Karşılığını Almak” Demektir

Etkin satın alma, devlet kuruluşlarının daha yksek kaliteli mal ve hizmetleri daha dūřuk fiyattan satın alabilmesi demektir. Avrupa Birliđi deneyimi, aık kamu ihalesi yoluyla % 10'a kadar varan tasarrufların gerkeleştirebileceğini gstermektedir. Bu, Avrupa Birliđi'nde her yıl 90 milyar Euro civarında tasarruf anlamına gelmektedir.

İhaleler rekabete aıldıkça, devlet alıcıları daha fazla sayıda mal kaynağından yararlanmaktadırlar. Dolayısıyla alıcılar, satıcılar rekabete girdiklerinden fiyat indirimlerinden avantaj sağlamaktadırlar. Uzun vadede arz tarafı da, araştırma, geliştirme ve dağıtım masraflarının paylaşımı da dahil olmak zere lrecek ekonomisi sonucunda tasarruf etmektedir.

B - Kamu İhalesi Endüstriyel Rekabetin Önünü Aımmaktadır

Avrupa Birliği, kamu ihaleleri alanında belirgin Şekilde tam ve aık rekabeti seerek, ekonomik etkinliği sağlamıştır. Kamu satın alımlarında rekabet olması ekonominin tım aktörlerinin menfaatinedir. Rekabete aık ihaleler, hükümetlerin kamu fonlarını daha etkin bir biçimde kullanmasını sağlamakta, endüstriye daha büyük ticari fırsatlar sunmakta ve tüketicilere kamu organlarına transfer edilen fonların daha etkin bir biçimde kullanılması ve sağlanan hizmetlerin yksek standartta olması güvencesini vermektedir.

Bu, malların rekabete aık bir Şekilde teslimini teşvik etmekte ve endüstriyi etkinliğini artırmaya zorlamaktadır. Aynı zamanda sanayide yeniliklerin benimsenmesini hızlandırmakta, yatırımı ve gelişmeyi teşvik etmektedir. Buna ilave olarak, yerel ekonominin rekabet gücü arttıkkça yurt dışında daha çok ihale kazanabilmekte ve dünya pazarları ierisindeki pay artmaktadır. Kamu ihalelerinin rekabete aılması bir yandan gerek kalite ve gerekse maliyet aısından en iyi sonuıları doğurarak kamuya ait paranın daha etkin bir biçimde tahsisinin sağlanmasını mümkün kılmakta, diğer yandan ise şirketlerin tek pazarın avantajlarından tam olarak yararlanmasını temin etmektedir.

Buna karşılık korumacı bir kamu ihalesi politikasının sonucu; ekonomik etkinliğin kaybı olmaktadır. Kamu alıcıları mal ve hizmetler iin gerektiğinden daha yksek fiyatlar ödemekte ve bunun da kamu kesimi aıklan zeresinde

olumsuz etkileri olmaktadır. Kamu ihalelerinin GSYİH'nın önemli bir bölümünü oluşturduğu ülkelerde, artan kamu kesimi açıklarının zincirleme etkisi, artan enflasyon oranı olacaktır. Bir diğer zararlı etki de piyasaların bozulması ve satıcılar yenilik yapma ve yeniden yapılanma önlemleri için gerekli teşvik unsurunu kaybettikleri için, endüstriyel rekabet gücünün kaybolmasıdır.

C - Etkin Kamu Yönetiminin Sağlanmasıdır

Açık ve şeffaf ihale, sadece isteklilere daha fazla fırsat yaratmakla kalmamakta, aynı zamanda, kamu parasının, yozlaşmış görevliler ve dolandırıcılar tarafından suiistimal edilmesi önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Satın atımlarını açık bir şekilde gerçekleştiren bir kamu idaresi, isteklilerin bir iş ortağı olarak bu idareye duyduğu güvenin artmasına önemli katkıda bulunmaktadır. Aynı zamanda, bunun, ülkenin genel ticaret hukuku sistemine duyulan güveni artırarak yaratacağı daha geniş etkileri de mevcuttur. Ortaya çıkan tasarrufların net etkisi, kamu harcamalarının azalmasıdır. Kamu maliyesinde daha iyi bir dengeye katkıda bulunmasının yanısıra, azalan harcamalar, hızla gelişen ekonomiler üzerindeki enflasyonist baskıların da soğumasına yardımcı olmaktadır. Enflasyondaki düşüş ise, doğal olarak, parasal alanda daha fazla manevra imkânı sağlamaktadır.

Kamu ihale sistemi etkili bir biçimde uygulanıyorsa, bu toplumun farklı bütün kesimlerine olumlu bir şekilde yansımacaktır. Vergi mükellefi vatandaşlar, vergilerinin yerinde kullanıldığından emin olacaklar, tüketiciler kamu hizmetlerinden en verimli ve uygun şekilde yararlanabilecekler, bürokratlar şeffaf bir sistemde açık kurallar rehberliğinde hareket edebilecekler ve dış yatırımcılar, açık ve adil rekabet ortamının etkisiyle yatırımlarını artıracaklardır.

III - AVRUPA BİRLİĞİ KAMU İHALESİ POLİTİKASI VE AMAÇLARI

Tek pazarın tam olarak işlerlik kazanması ve iyi şekilde işleminin sağlanması, Avrupa Birliği'nin kendisine acil ve öncelikli olarak tayin etmiş olduğu görevlerden biridir. Bu hedef, ancak kamu ve özel kuruluşlar tarafından açılan ihalelerde tüm firmaların eşit şekilde rekabet etmeleri sağlandığı zaman gerçekleşmiş olacaktır.

Avrupa Birliği Kamu İhaleleri Politikası, kamu ihalelerinde istekliler arasında rekabeti teşvik ederek kamu sektörü kaynaklarının en etkin biçimde kullanımına yardımcı olmayı hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin mevcut Kamu İhaleleri Politikası, Avrupa Birliği'nde rekabete açık, şeffaf ve ayrımcılık

gözetmeyen kamu ihale pazarlarının yaratılması için bir araç görevi görmektedir. Bu, ihaleye duyarlı mal ve hizmetlerin serbest olarak hareket etmesini, dolayısıyla da vergi mükelleflerinin ve kamu hizmeti tüketicilerinin paralarının karşılığını almasını, Avrupalı satıcıların iç pazarda ve dünya pazarlarında rekabet gücünün artmasını, kaynakların verimli kullanımını, ekonomik gelişmeyi ve istihdam yaratılmasını sağlayacaktır. En az bu sayılanlar kadar önemli bir husus da, kamusal ve yarı kamusal kuruluşlara daha iyi kalitede mal ve hizmeti daha iyi fiyattan satın alma fırsatı tanınmış olması ve böylelikle de rekabetin teşvik edilerek ekonomik gelişmeye katkıda bulunulmasıdır.

Roma Antlaşması, (Amsterdam Metni) 81 ve 82. maddeleri ile; Topluluk içerisinde faaliyet gösteren teşebbüslerin üye devletler arasında ticareti etkileyen ve rekabeti kısıtlayıcı, bozucu ya da ortadan kaldırıcı her türlü antlaşma, karar ve uyumlu davranışları ile piyasaya hakim durumda olan teşebbüslerin de bu hâkimiyetlerinin kötüye kullanmalarını yasaklayan bir sistem getirdiği gibi, 86. maddesi (Amsterdam Metni) ile de ticari nitelikteki devlet tekellerine tedricen yeni bir şekil verilmesini, kamu işletmelerinin ve devletin kendisine bazı özel haklar bahşettiği işletmelerin de rekabet kuralları içine alınmasını öngörmüştür.

Diğer bir ifadeyle Roma Antlaşması, tabi olunan vatandaşlığa bağlı olarak uygulanan ayrımcılığı ve mal ve hizmet seçiminde kısıtlamaları yasaklayan ilk kamu ihale kurallarını içermekteydi. Ancak, bu kurallar fazlasıyla genel ve muğlak olduklarından uygulamada zorluklar ortaya çıkıyordu.

İç pazarın tam olarak işlerlik kazanmasına dair Beyaz Kitabın 1985 yılında yayınlanmasından sonra, kamu ihalelerinde şeffaflığı sağlayan mevcut usuller ve sektörün etkin bir şekilde rekabete açılması iyileştirilmiş oldu. Konsey, Parlamento ve Komisyon, gerek geleneksel ihale mercileri (merkezi hükümete, bölgesel ve yerel makamlara bağlı organlar) ve gerekse su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde (kamu hizmetleri alanında) faaliyet gösteren kamusal, yarı kamusal ve özel kurumlar tarafından verilen iş, mal ve hizmet ihalelerini kapsayan bir Topluluk mevzuat çerçevesi oluşturdular.

Topluluk mevzuatının uygulanması, Komisyon, Adalet Divanı ve ulusal mahkemeler tarafından izlenmektedir. Bu sayede de, mevzuata faydalı bir ek oluşturan içtihat hukukunun gelişmesine olanak tanınmıştır.

Bu söylenenler ışığında, Avrupa Birliği Kamu İhale Politikasına dayanak teşkil eden düzenlemelerde güdülen genel amaçlar;

a) Malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlamak ve bu konudaki hukuksal ve fiili engelleri kaldırmak,

b) Ortak ve yeknesak ihale usulleri yoluyla, ulusal ihalelere başka üye devletlerden katılımı kolaylaştırmak ve artırmak,

c) İhalelere katılım koşullarını düzenleyerek engelleyici uygulamaları önlemek,

d) Hem kaynak kullanımı hem de denetim bakımından saydamlığı sağlamak ve bu yolla ulusal kayırmacılığı, örtülü kaynak aktarımını ve devlet yardımlarını engellemek,

e) Denetim olanakları yaratmak ve bunları işler tutmak olarak özetlenebilir.

IV - KAMU İHALELERİ İLE İLGİLİ TOPLULUK MEVZUATININ DÜZENLEME ALANLARI

Avrupa Birliği Hukukunun birincil kaynağı olan Topluluk Antlaşmalarında (Avrupa Topluluğu Antlaşması, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması ve Avrupa Atom Topluluğu Antlaşması), kamu ihaleleri konusunu doğrudan düzenleyen bir hüküm yoktur.

Kamusal ihalelere ilişkin düzenlemeler, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın ulusal mevzuatların uyumlaştırılmasına ilişkin 94 ile 97. maddeleri esas alınarak yapılmaktadır. Dolayısıyla, kamusal ihale usulleri bir uyumlaştırma sürecinin konusudur ve bu nedenle bu alan yönergelerle (direktiflerle) düzenlenmektedir.

Bu süreç kapsamında, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın ;

- a) Malların serbest dolaşımına (23-31. md.),
- b) İşgücünün (emeğin) serbest dolaşımına (39-42. md.),
- c) Hizmetlerin serbest dolaşımına (49-55. md.) ve
- d) Sermayenin serbest dolaşımına (56-60. md.) ilişkin hükümleriyle
- e) Yerleşme serbestisine (43-48. md.) ilişkin kuralları hukuksal dayanak oluşturmaktadır.

Bunun yanında, kamusal ihale usulleri, üye devletlerin yardımlarının denetimiyle (ATA Amsterdam metni 87-89. md.) ilintilidir. Çünkü, kamusal ihaleler ihale konusu ve/veya bedeli bakımından devlet yardımı unsurları taşıyabilmektedir. Bu konuda, "Komisyon'un kamu tarafından yapılan bina ve arazi satışlarındaki devlet yardımı unsurlarına ilişkin bildirimini" örnek olarak verilebilir.

İhale usullerine ilişkin yönergelerin adlarından da anlaşılacağı üzere, Avrupa Birliği tüm ihale konularını düzenlememekte, belirli konulan hedeflemektedir.

Diğer yandan, ihale usullerinin, Avrupa Birliği düzenlemelerinde, bir “sözleşme” ile sonuçlanan süreçler olarak kurgulandığını belirtmek gerekir. Sözleşmeler ise taraflar, sözleşme konusu iş ve maddi karşılık esas alınarak belirlenmiştir.

Avrupa Birliği Antlaşmaları dahilinde kamu alımlarını etkileyen bir dizi ilke bulunmaktadır. Bu ilkeler, Birlik düzeyinde kamu ihale yönergeleri aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu yönergelerin amacı tüm ulusal hükümet ihalelerine ilişkin kuralları uyumlaştırmak değildir. Bunun yerine, yönergeler, değeri belli bir eşiği aşan ihalelerde uyulması gereken usulleri, sağduyuya dayandığı kabul edilen kuralları koymak suretiyle, aynı çizgiye getirmektedirler. Belli bir eşiğin altında kalan ihalelerde şeffaflığı sağlayacak yöntemler, üye ülkelere bırakılmaktadır.

Yönergeler, uygun ilan yöntemi ve şeffaflığı öngörerek, ihalelerin yapılma yöntemleri arasında tercih sıralaması oluşturarak, teknik şartnameler hakkında ortak kuralları koyarak ve adayların seçimi ve ihalelerin yapılması ile ilgili kriterleri belirleyerek, ihalelerin yapılmasında uygulanacak kuralları birbiriyle uyumlu hale getirmektedir. Aynı zamanda, kamu ihaleleri ile ilgili Topluluk hukukunun ya da onun yerini alan ulusal kuralların ihlali durumunda firmaların başvurabileceği yolları belirlemektedir.

Ancak, kamusal ihaleler konusu salt Avrupa içi bir konu değildir. Dünya Ticaret Örgütü düzenlemelerinin uygulanır kılınması hususu da bu alanda önem taşımaktadır.

A - Sözleşme Konuları

Avrupa Birliği'nin kamu ihalelerine ilişkin düzenleme alanları;

- 1) Kamusal Mal Temini İhaleleri
- 2) Kamusal Yapı İhaleleri
- 3) Kamusal Hizmetlere İlişkin İhaleler
- 4) Su, Enerji, Ulaşım ve Telekomünikasyon Sektörlerindeki İhaleler olmak üzere dört başlıkta toplanabilir.

Kamusal mal temini ihaleleri, kamusal yapı ihaleleri ve kamusal hizmetlere ilişkin ihaleler; merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler ve bunların denetimi

altındaki kamu ve özel kuruluşlar tarafından açılan ihalelerdir. Bu ihale mercileri faaliyetleri sırasında duydukları gereksinimlerini karşılamak ve kamu hizmeti sunmak için iş, tedarik ve hizmet ihaleleri açmaktadırlar. Bu ihaleler, örneğin, bir belediye tarafından eğitim malzemesi satın alınması veya otoyol, devlet dairesi için bina, üniversite veya hastane yaptırılması gibi yeni bir altyapı inşaatı ile ilgili olabileceği için, değer açısından büyük farklılıklar gösterebilir. Bu ihaleler, hükümleri üye devletlerin ulusal yasalarının bünyesine katılmış olan ve aşağıda ayrıntılı bir şekilde değinilecek olan birtakım yönergelerin kapsamlarındadır.

Su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar tarafından açılan ihaleler, ekonomik açıdan son derece önemlidir. Bu kurumların bazılarının kamu hukuku, diğerlerinin özel hukuk kapsamında olması, Topluluğu bu alanda, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler düzeyindeki ihale mercilerine uygulanan kurallardan daha esnek kurallar koymaya sevk etmiştir. Bu kurallar da yine aşağıda ayrıntılı olarak incelenecek olan Yönerge ile konulmuştur.

1) Kamusal Mal Temini İhaleleri

Avrupa Topluluğu Konseyi, kamusal mal temini ihalelerine ilişkin olarak, gerek daha önceki tarihlerde yaptığı birtakım değişiklikleri, gerekse GATT çerçevesinde imzalanmış olan Kamu İhaleleri Sözleşmesi hükümlerini gözönüne alarak, 77/62/AET sayılı Yönerge hükümlerinin yeniden düzenlenmesi sonucunda, 14/06/1993 tarihinde 93/36/EEC sayılı Yönergeyi kabul etmiştir.

Yönergeye, her üye ülkenin GATT Antlaşmasınının 1. maddesine göre kapsama girdiğini bildirdiği kamu kuruluşlarının listesi de eklenmiş ve bu şekilde kapsama giren kamu kuruluşları daha da netleşmiştir.

Kamusal mal temini işlerindeki ihale usulüne ilişkin, 35 maddeden oluşan söz konusu Yönergenin 1. maddesinin (a) bendi uyarınca, kamusal temin sözleşmeleri; bir temin edici (gerçek veya tüzel kişi) ile bir kamusal işgördüren arasındaki maddi karşılık içeren ve konusu, belirli malların satın alınması, kiralanması, finansal kira veya hasılat kirası yöntemiyle kiralanması veya satın alma opsiyonu içerip içermediğine bakılmaksızın taksitle satın alınması olan yazılı sözleşmeleri ifade etmektedir.

Temini amaçlanan mala ilişkin, yerleştirme ve kurma niteliğindeki "hizmetler" in de bu Yönerge kapsamında kalmasını sağlamak amacıyla anılan hükme mal temininin, yerleştirme ve kurmayı da içerebileceği ibaresi konulmuştur.

2) Kamusal Yapı İhaleleri

Kamusal yapı ihalelerine ilişkin olarak Avrupa Topluluğu Konseyi, daha önceki tarihlerde yaptığı birtakım değişiklikleri ve yine GATT çerçevesinde imzalanmış olan Kamu İhaleleri Sözleşmesi hükümlerini gözönüne alarak, 71/305/AET sayılı Yönerge maddelerinin sadeleştirilmesi ve Yönergeye eklenen hükümlerin yeniden kaleme alınması sonucunda, 14/06/1993 tarihinde 93/37/EEC sayılı Yönergeyi kabul etmiştir.

Ayrıca anılan Yönerge ekinde, GATT kurallarına uygun biçimde, Yönerge kapsamına girecek kamu kurum ve kuruluşları herbir üye ülke için ismen sayılmak suretiyle, tereddütleri giderecek bir çözüme kavuşturulmuştur.

Kamusal yapı işlerinde ihale usulüne ilişkin söz konusu Yönergenin 1. maddesinin (a) bendi uyarınca, kamusal yapı sözleşmeleri; bir yüklenici ile bir kamusal işgördüren arasındaki maddi karşılık içeren ve konusu, Yönergenin II. ekinde sayılan faaliyetlerden biriyle bağlantılı olan veya "yeraltında veya yerüstünde yapılan işler bütününe oluşturduğu ve niteliği gereği bir ekonomik veya teknik işlevi yerine getiren sonuç" olarak tanımlanan "yapıların inşası veya hem inşası hem projelendirilmesi veya ne şekilde olursa olsun, kamusal işgördüren tarafından belirlenen gereklere uygun olarak üçüncü kişiler tarafından inşası" olan yazılı sözleşmeleri ifade etmektedir.

Yönergenin II. ekinde, bir yapı işini oluşturan faaliyetler kategorize edilerek gösterilmiştir. Bunlara örnek olarak; yenileme, olağan bakım, yapıya ilişkin yıkma ve hafriyat işleri, zemin etütleri, köprü ve tünel inşası, dam aktarma ve izolasyon, kara, su ve tren yolu inşası, yapıda elektrik, su, atık su, iletişim, ısıtma, havalandırma ve yangın önleme sistemlerinin kurulması verilebilir.

3) Kamusal Hizmetlere İlişkin İhaleler

Avrupa Birliği'nde mal alım ve yapım işlerinde ihalelere bir düzenleme getirilirken, yine devlet ve kamu kuruluşlarının hizmet alımlarına ilişkin düzenleme yapılmamasının eksikliğinin ortaya çıkması üzerine, Avrupa Birliği Konseyi, kamusal hizmetlere ilişkin ihalelerle ilgili olarak, hiç değilse belli hizmet alım ihalelerinde uygulanan usullerin koordinasyonu amacıyla, 18/07/1992 tarihinde 92/50/EEC sayılı Yönergeyi kabul etmiş ve anılan Yönerge 24/07/1992 tarih ve L 209 sayılı Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.

Kamusal hizmet sözleşmeleri, adından da anlaşılacağı üzere, bir "hizmet" in görülmesine ilişkin sözleşmelerdir. Ancak 92/50/EEC sayılı Yönergede, genel

bir “hizmet” veya “hizmet sözleşmesi” tanımı verilmek yerine, kamusal hizmet sözleşmelerinin ne olmadıkları gösterilerek belirlenme yolu benimsenmiştir.

Dolayısıyla, çok geniş kapsamlı bir “hizmet sözleşmesi” alanı oluşmuş ve “hizmet” kavramının genişletilebilmesi yolu açık kalmıştır. Gerçi ekleriyle ve 7. maddesinde yapılan değişikliklerle, Yönergenin uygulanma alanı daha somut olarak belirlenmiştir, ancak hukuk tekniği bakımından, tereddüt halinde Yönergenin uygulanması gerektiği sonucu yine de geçerliliğini korumaktadır. Komisyonun 2000 yılında yaptığı öneride ise, uygulamada çeşitli sorunlara yol açan bu yaklaşımın bırakılarak, hizmetlerin geniş bir liste ile belirlenmesi önerilmiştir.

Söz konusu Yönerge uyarınca;

- 1) Kamusal temin sözleşmeleri ile yapı sözleşmeleri,
- 2) Su, enerji, taşımacılık ve telekomünikasyon sektörlerinde ihale usullerinin koordinasyonuna ilişkin (aşağıda ayrıntılı olarak incelenecek olan) 14 Haziran 1993 tarih ve 93/38/EEC sayılı Konsey Yönergesi kapsamındaki işlere ilişkin sözleşmeler,
- 3) Hangi finansal yöntemle olursa olsun, arazi veya mevcut bina veya başkaca taşınmaz malvarlığının veya bunlar üzerindeki hakların kiralanması veya edinimine ilişkin sözleşmeler (ancak, bu nitelikteki bir satış veya kira sözleşmesi sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan mali hizmet sözleşmeleri, biçimine bakılmaksızın kapsama dahildir),
- 4) Radyo ve televizyon kuruluşlarının program satış, geliştirme, yapım veya ortak yapımı ile yayın süresine ilişkin sözleşmeleri,
- 5) Sesli telefon, teleks, mobil telefon, tele-mesaj ve uydu iletişimine ilişkin sözleşmeler,
- 6) Tahkim ve sulh,
- 7) Kıymetli evrakların veya diğer finansal araçların çıkarılması, satımı, alımı veya devri ile merkez bankalarının hizmetlerine ilişkin sözleşmeler,
- 8) İstihdam sözleşmeleri,
- 9) Sonuçları, kendi faaliyetini yerine getirirken kullanmak üzere sadece kamusal işgördürenin malı olanlar hariç olmak üzere, hizmetin karşılığının kamusal işgördüren tarafından ödendiği araştırma ve geliştirmeye ilişkin hizmet sözleşmeleri,

“hizmet sözleşmesi” değildir.

4) Su, Enerji, Ulaşım ve Telekomünikasyon Sektörlerindeki İhaleler

Avrupa Topluluğu Konseyi, su, enerji, ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerindeki ihalelere ilişkin olarak, daha önceki tarihlerde yaptığı birtakım değişiklikleri ve GATT çerçevesinde imzalanmış olan Kamu İhaleleri Sözleşmesi hükümlerini gözönüne alarak, esasıyla söz konusu dört sektördeki ihalelere ilişkin olarak daha önce çıkarılan 90/531/AET sayılı Yönerge ile aynı hükümleri taşıyan 14/06/1993 tarih ve 93/38/EEC sayılı Yönergeyi kabul etmiş ve üye ülkeler bu sektörlerde üretim, dağıtım ya da taşımacılık yapan kamu işletmelerini eklerde tanımlayıp bildirmişlerdir.

Kamusal mal temini ihaleleri, kamusal yapı ihaleleri ve kamusal hizmetlere ilişkin ihaleleri düzenleyen ve yukarıda incelenen Yönergelerin aksine, 93/38/EEC sayılı Yönerge, "sözleşme" tanımından değil, faaliyetlerden hareket etmiştir.

Yönergenin 2. maddesinin 2. fıkrası uyarınca;

1) İçme suyu, elektrik, gaz veya ısı üretimi, iletimi veya dağıtımı ile bağlantılı olarak, kamuya hizmet sunulmasına yönelik sabit ağların kullanıma hazır tutulması, işletilmesi veya bu ağlara içme suyu, elektrik, gaz veya ısı temini,

2) Coğrafi bakımdan sınırlı bir alanın aşağıda sayılan amaçlarla kullanılması:

i) Petrol, gaz, kömür veya diğer katı yakacak maddeleri aramak veya çıkarmak,

ii) Hava, deniz veya iç su taşımacılığı yapan işletmelere hava limanı, liman veya başkaca terminal hizmetlerini sunmak,

3) Raylı ulaşım, otomatik sistemler, tramvay, trolleybüs, otobüs veya kablolu ulaşım alanlarında kamuya hizmet sunmaya yönelik ağların işletilmesi,

4) Kamusal telekomünikasyon ağlarının kullanıma hazır tutulması veya işletilmesi veya bir veya daha fazla kamusal telekomünikasyon hizmetinin sunulması,

işlerine ilişkin ihaleler söz konusu Yönerge kapsamına girmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, söz konusu sektörlerde faaliyet gösteren kurumlar tarafından açılan ihaleler, ekonomik açıdan son derece önemlidir. Bu kurumların bazılarının kamu hukuku, diğerlerinin özel hukuk kapsamında olması, Topluluğu bu alanda, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler düzeyindeki ihale mercilerine uygulanan kurallardan daha esnek kurallar koymaya sevk etmiştir.

B - İstisnalar

Yukarıda açıklanan Yönergeler, oldukça ayrıntılı olarak çeşitli istisnalar da kabul etmiştir. Bu istisnaları, konusal istisnalar ile iş değerinin belirlenen eşik değer altında kaldığı haller olarak ikiye ayırmak mümkündür.

1) Konusal İstisnalar

Konusal istisnalar, Yönergelerdeki ayrıntılara girmeden genel olarak şu şekilde özetlenebilir:

a) Savunma alanındaki hizmet işlerinde de Yönerge ilke olarak uygulanmakla beraber, AT Antlaşması'na ilişkin genel bir istisna hükmü olan 223. maddedeki (Amsterdam metni 296. madde) “silah, cephane ve harp malzemelerinin üretimine ve bunlara yönelik ticarete ilişkin önemli güvenlik menfaatlerinin korunması” kapsamında yer alan işler istisna tutulmuştur. Bu istisna hükmü kapsamında kalan malzemeler Konsey tarafından belirlenen bir listede yer almaktadır.

b) Bir üye devletin yasal veya idari düzenlemeleri uyarınca hakkında gizlilik kararı verilen veya sayılan düzenlemeler uyarınca yürütülmesi özel güvenlik önlemlerini gerektiren kamusal işler veya üye devletin güvenliğe ilişkin temel menfaatlerinin korunmasının gerekli kıldığı haller.

c) Bir üye devlet ile bir veya birden fazla üçüncü ülke arasında yapılan ve taraf devletlerin bir projeyi ortak olarak gerçekleştirmelerine veya bir projeden ortak biçimde yararlanmalarına yönelik hizmetler içeren uluslararası anlaşmalara dayanılarak yaptırılan kamusal işler.

d) Askeri birliklerin konuşlandırılmasına ilişkin uluslararası bir anlaşmaya dayanılarak bir üye devletteki veya üçüncü ülkedeki işletmeye yaptırılan kamusal işler.

e) Uluslararası bir örgütün özel usullerine dayanılarak ihale edilen kamusal işler.

f) İşgördüren sayılan bir kuruluşa, yayımlanmış ve Antlaşma'ya uygun olan bir yasal veya idari düzenlemeyle kendisine tanınmış münhasır bir hak uyarınca yaptırılan kamusal işler.

2) Eşik Değerler

Eşik değerler, her bir yönergede iş kategorileri bakımından belirlenmiştir.

Aşılması halinde kamusal mal temini ihalelerinin Topluluk kurallarına tabi olması için gereken eşik 200.000 Euro'dur. Ancak, 93/36/EEC sayılı Yönerge

çerçevesinde, GATT Antlaşması kapsamındaki bazı kamu tedarik ihalelerine 128.771 Euro'luk daha düşük bir eşik uygulanmaktadır.

İş ihalelerinde eşik 5 milyon Euro'dur. Değeri 200.000 Euro'nun altındaki ihalelere, kamusal hizmetlere ilişkin ihaleleri düzenleyen 92/50/EEC sayılı Yönerge hükümleri uygulanmaktadır.

Kamusal hizmetlere ilişkin ihaleleri düzenleyen 92/50/EEC sayılı Yönerge; ulaştırma, içme suyu ve enerji sektörlerinde faaliyet gösteren kurumların yaptığı tedarik ve hizmet ihaleleri konusunda, tahmini değeri 400.000 Euro'dan aşağı olmayan ihalelere uygulanmaktadır (Yönerge 90/531/EEC).

Telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren kurumların yaptığı mal ve hizmet ihaleleri konusunda eşik değer 600.000 Euro (Yönerge 90/531/EEC), iş ihalelerinde ise 5 milyon Eurodur.

İstisnalar, mali ve teknik ayrıntılarla bezelidir. Buna bir örnek olarak kamusal hizmet işlerine ilişkin 92/50/EEC sayılı Yönergenin 97/52/EEC sayılı Yönergeyle değişik 7. maddesinin (a) bendi verilebilir;

“a) İşbu Yönerge aşağıdaki hallerde uygulanır:

-1. madde (b) bendinde sayılan işgördürenler tarafından ihale edilen, 3. maddenin 3. fıkrası kapsamındaki kamusal hizmet işleriyle, konusu Ek I (B) Bölümünde sayılan hizmetler, Ek I (A) Bölümü 8. Kategoride sayılan hizmetler ve Ek I (A) Bölümü 5. Kategoride yer alan 7524, 7525 ve 7526 CPC Referanslı telekomünikasyon hizmetleri olan işlerde, bu işlerin katma değer vergisi hariç tahmini değeri en az 200 000 ECU ise;

-Konusu, 8. Kategoride sayılan hizmetler ile 5. Kategoride yer alan 7524, 7525 ve 7526 CPC Referanslı telekomünikasyon hizmetleri hariç olmak üzere, Ek I (A) Bölümünde sayılan kamusal hizmet işlerinde,

i) bu işler, 93/36/AET sayılı Yönerge Ek I'de sayılan işgördürenler tarafından ihale ediliyorsa ve ECU karşılığı katma değer vergisi hariç tahmini değeri en az 130 000 özel hesap birimi (ÖHB),

ii) bu işler, 1. maddenin (b) bendinde sayılan, ancak 93/36 sayılı Yönerge Ek I'de yer almayan işgördürenler tarafından ihale ediliyorsa ve ECU karşılığı katma değer vergisi hariç tahmini değeri en az 200 000 ÖHB'ye.”

C - İhale Usulleri

Anılan yönergelerde dört tip usul belirlenmiştir:

1) Açık Usul

Açık usul (open procedure), ihale konusu işle ilgilenen tüm yüklenicilerin (duruma göre hizmet sunucu, temin edici, yapı işi yüklenicisi) teklif verebildiği ihale usulüdür.

2) Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü

Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü (restricted procedure), sadece idare tarafından davet edilen adayların teklif mektubu verebileceği ihale usulüdür.

3) Pazarlık Usulü

Pazarlık usulü (negotiated procedure), idare tarafından seçilen bir veya birden çok aday ile idare arasında doğrudan doğruya pazarlık yapılmasının söz konusu olduğu ihale usulüdür.

4) Yarışma Usulü

Yarışma usulü, plan veya proje seçiminin, bir seçim kurulu tarafından karşılaştırmalı değerlendirme sonucu bir ödül verilerek veya verilmeden yapıldığı ihale usulüdür. Belirtmek gerekir ki, niteliği gereği, mal temini ve yapı işlerine ilişkin yönergelerde yarışma usulüne ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sayılanlara ilişkin yarışmalar zaten hizmet işi kavramı içinde yer almaktadır ve kamusal hizmet işlerine ilişkin yönergenin yarışma usulüne ilişkin kuralları uygulanmaktadır.

Bu noktada su, enerji, ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerine ilişkin 93/38/EEC sayılı Yönergenin bir özelliğine değinmek gerekmektedir. Diğer üç yönergenin aksine, 93/38/EEC sayılı Yönerge, yarışma usulünü, diğer usullere başvurmadan önce uygulanması gereken bir usul kademesi olarak kabul etmektedir. Bu nedenle, 93/38/EEC sayılı Yönergeyi bu bakımdan ayrı tutarak açıklama yapmak gereklidir.

Bu dört usulü kategorize etmek gerekirse, açık usul ve belli istekliler arasında kapalı teklif usulü genel ihale usulü, pazarlık usulü istisnai ihale usulü ve yarışma usulü ise özellikli bir usuldür. Bu usuller hakkında, ayrıntılarına girmeden şu temel bilgiler verilebilir:

Açık usul ve belli istekliler arasında kapalı teklif usulü arasındaki temel fark, belli istekliler arasında kapalı teklif usulünün biri "önseçim" denebilecek kademe olduğu iki kademeli bir usuldür. Bir başka deyişle, açık ihale usulünde isteklilerin teklifleri arasında en uygun olanı seçilip ihale bitirilirken; belli istekliler arasında kapalı teklif usulünde, ilk kademede tüm isteklilerin

başvurmasına olanak tanınarak bunların ihale konusu işe uygunlukları değerlendirilmekte ve ikinci kademedede ise bunlar arasından uygun koşulları taşıdıkları belirlenenler teklif vermeye çağrılmaktadırlar. Bu iki grubu birbirinden ayırmak için ilkinde “istekli”, İkincisine ise “aday” adı verilmektedir.

Pazarlık usulü ise, yukarıda da belirtildiği gibi istisnai bir usuldür ve ancak açık usul veya belli istekliler arasında kapalı teklif usulünün uygulanmadığı veya uygulanamayacağı hallerde başvurulabilecek bir usuldür. Pazarlık usulünün uygulanabileceği hallerin, ihale ilanı yapılmış olup olmaması esas alınarak ayırmlandığı özellikle belirtmek gerekir.

İhale usulünün seçimi satın almanın niteliğine bağlıdır. Pazarlık usulünün uygulanmasına yalnızca Yönergelerde belirtilmiş sınırlı hallerde izin verilmektedir. Zira, pazarlık usulü ihale sürecini yolsuzluğa açık hale getirmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği Kamu Hizmetleri Yönergesi, sadece bir hizmet karmaşık olduğunda ve özellikle entellektüel hizmetler alanında olduğu gibi yeterli kesinlikte tanımlanamadığında, pazarlık usulüne izin vermektedir.

Avrupa Birliği'nde her ihale usulü de ihalelerin ilanında verimliliği güvence altına almakta ve her bir ihale için verilen paranın karşılığının en iyi şekilde alınmasını amaçlamaktadır. Ancak pazarlık usulü, şeffaflık ilkesinden zaman zaman uzaklaşmasına yol açmaktadır.

Bütün ihale türleri için, ihale mercii yazılı bir rapor hazırlayarak, ihale sözleşmesinin konusunu ve değerini, ihaleye girmeleri kabul edilen adayların adlarını ve seçilme nedenlerini, ihaleye girmeleri kabul edilmeyenlerin reddedilme nedenlerini, ihaleyi kazanan ve kaybeden adaylara bunun gerekçelerini ve ihale mercinin açık adresini açıklamak durumundadır. Sadece pazarlık usulü için geçerli olmak üzere, bu usulün seçimini haklı çıkaran şartlar ilgili yönergeye atıfta bulunarak açıklanmalıdır. Raporun tamamı ya da başlıca bölümleri, talep edilmesi halinde, Komisyon'a sunulmak zorundadır.

Yapılan ihalelerde, yukarıda da belirtildiği gibi açık usul veya belli istekliler arasında kapalı teklif usulünden birinin uygulanması esastır. Ancak;

- a) Açık usul veya belli istekliler arasında kapalı teklif usullerinden birisi uygulandığı halde teklif çıkmaması,
- b) İşin sadece araştırma, deney, etüd ve geliştirme faaliyetlerine ilişkin olması,
- c) Teknik ve güzel sanatlarla ilgili çalışmayı gerektirmesi veya imtiyaz sahibi olunması nedeniyle belli kişilere yaptırma veya belli kişilerden alma zorunluluğunun bulunması,

d) Önceden düşünülmesi mümkün olmayan ani ve beklenmeyen olayların ortaya çıkması üzerine, işin acele yapılmasının gerekmesi,

e) Asıl bir sözleşmeye bağlı ve ayrı bir sözleşme konusu yapılmayacak ilave iş olması,

f) Önceden yapılan bir sözleşmenin belirli özel şartlarda tekrarlanması,

g) Sözleşme öncesinde bedel tahmini yapılmasının mümkün bulunmaması,

h) Mevcutların teknik özellikleri nedeniyle, tamamlayıcı malların veya yedek parçaların belirli bir kaynaktan karşılanmasının zorunlu olması,

ı) Piyasada kote edilmiş malların borsadan alınması,

i) Bazı özel hallerde iflas etmiş ve bir kayyum tarafından idare edilen veya ticari faaliyetten men edilmiş ve alacaklılarıyla bir ödeme anlaşması yapmış durumda bulunan kişilerden alım yapılması

durumlarında, bir veya birden çok isteklinin teklif verebileceği pazarlık usulü de uygulanabilir.

Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü veya pazarlık usullerinden birisinin tercih edilmesi halinde, gerekçelerin kayıtlara intikal ettirilmesi ve herhangi bir inceleme için hazır bulundurulması gerekmektedir.

D - İhale İlanı

1) İlan Kuralları

İhale usullerine ilişkin yönergeler uyarınca, işgördürenler, her bütçe yılı başında sonraki oniki ay içinde ihale edecekleri işlerin toplam değerini gösteren ve bağlayıcı olmayan bir ilanı, bu işlerin toplam değerinin belirli bir eşik değeri aştığı hallerde yayınlamak zorundadırlar. Bu ilanlarda, ihale konusu hizmet, mal veya yapı işleri, Avrupa Birliği hizmet, mal veya yapı işleri kategorilerine uygun olarak tasnif edilecektir. İlanda, kamusal işgördürenle bağlantı kurmak için gerekli bilgiler yanında, her bir kategori için, ihale usulünün başlatılacağı tahmini tarih de gösterilir. Dikkat edilirse bu ilan bağlayıcı değil, programatik niteliklidir.

Bunun yanında, yapılacak her ihale, açık usul, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü veya pazarlık usulüyle mi ihale yapılacağı gösterilerek ayrıca ilan edilir. Aynı şekilde yarışmalar da bir bildirimle açıklanır.

İlana yönelik bildirimler, Avrupa Toplulukları Resmi Yayınlar Dairesi'ne yapılır ve bildirimler, duruma göre tam metin veya özet halinde, Avrupa Birliği

Resmi Gazetesinde ve Topluluk Elektronik Veri Bankasında (TED) Toplulukların tüm resmi dillerinde yayınlanır.

Ulusal yüklenicilere hazırlık bakımından bir avantaj sağlanmasını önlemek amacıyla da, bildirimlerin, ilgili üye devletin resmi gazetesinde veya basımında, Avrupa Birliği Resmi Yayınlar Dairesi'ne gönderildikleri tarihten önce ilan edilmesi yasağı getirilmiştir. Diğer yandan, ulusal ilanda, sadece Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayınlanacak bilgiler yer alabilir.

İlan tarihi ile tekliflerin verilebileceği son gün arasında en az 52 gün bulunması gereklidir. Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü veya pazarlık usulünden birinin uygulanması halinde ise, süre en az 37 gündür. Adaylara davetiye gönderilmesi durumunda, bu süre, davetiyenin gönderildiği tarihten itibaren 40 gündür. Harici sektörler (Utilities) ile ilgili bazı konularda bu süre 21 güne, hatta acil durumlarda 10 güne kadar da inebilmektedir.

İhalelere ilişkin ilanların yapılması bazı durumlarda zorunlu iken, bazı durumlarda ise zorunlu değildir.

2) İlan Yapılması Gerekli Haller

İhale ilanı yapılarak, açık usul veya belli istekliler arasında kapalı teklif usulünün uygulanmış olduğu hallerde, hizmet, mal temini ve yapı işlerinin tümü bakımından geçerli olan genel kural, açık usul veya belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yapılan ihalede usulüne uygun teklif verilmemiş veya sadece kabul edilemeyecek nitelikte teklif verilmiş olması ve pazarlık esnasında orijinal sözleşme koşullarında temel değişiklikler yapılmamasıdır. Bu yolla pazarlık usulüne başvurulduğu hallerde, eğer ilgili yönergede aranan koşulları taşıyan ve yapılan açık veya kapalı teklif usulü ihalede ihaleye ilişkin şekil koşullarına uygun teklif veren tüm istekliler pazarlığa çağırılmışsa bu hususa ilişkin bir ilan verilmesine gerek yoktur. Ancak sadece bazı istekliler pazarlığa davet edilmişlerse, bu hususun ilan edilmesi gerekmektedir. Öte yandan, açık usul veya belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yapılan ihalede hiç veya uygun teklif verilmemişse, orijinal sözleşme koşullarında temel değişiklikler yapılmaması koşuluyla ilan yapılmaksızın doğrudan pazarlık usulü uygulanabilir.

Hizmet ve yapı işlerinde, eğer işin niteliği gereği veya bununla bağlı riskler nedeniyle toplam bir fiyat oluşturulmasına olanak yoksa, ihale ilanı yapılarak istisnaen pazarlık usulü uygulanabilir.

Yine hizmet işlerinde, ihale konusu hizmetlerin (özellikle fikri yaratıcılığa dayanan hizmetler ile yönergede belirlenen hizmetlerin) niteliklerinin, sözleşme koşullarının, açık usul ve belli istekliler arasında kapalı teklif usulüne ilişkin

hükümlere uygun olarak en iyi teklifin seçilmesi yoluyla ihale yapılmasını sağlamaya yetecek ölçüde ayrıntılı olarak belirlenmesine olanak tanımadığı hallerde ihale ilanı yapılarak pazarlık usulü uygulanabilir.

Bunun dışında yapı işlerinde, ihale konusu yapının inşası, araştırma, deney veya geliştirme amaçlarına yönelikse ve yapı, verimliliğin sağlanması veya araştırma ve geliştirme giderlerinin karşılanması amacıyla yönelik değilse, yine ihale ilanı yapılarak pazarlık usulü uygulanabilir.

3) İlan Yapılmasının Gerekmediği Haller

İhale ilanı yapılmasına gerek olmadan doğrudan pazarlık usulünün uygulanabileceği haller ise şöyle özetlenebilir:

a) İhale konusu, teknik veya sanatsal nedenlerle veya münhasır hakların korunması nedeniyle sadece belirli bir yüklenici tarafından yerine getirilebiliyorsa,

b) İşgördürenin önceden öngöremeyeceği acil ve zorunlu nedenlerin, açık usul veya belli istekliler arasında kapalı teklif usulünde veya pazarlık usulünde, yönergede öngörülen sürelerle uyulmasına imkân tanımadığı hallerde, koşullar mutlaka gerektiriyorsa ve aciliyeti haklı kılan koşullar hiçbir şekilde işgördürene yüklenemiyorsa,

c) Hizmet ve yapı işlerinde, ihaleye esas oluşturan taslakta ve yapılan ihale sonucu imzalanan sözleşmede öngörülmekle beraber, sonradan ihale konusunun yerine getirilmesi için gerekli hale gelen ek hizmet ve yapılar, eğer, bu hizmet veya yapılar, işgördürenin esaslı bir zararı olmaksızın ana sözleşmeden ayrılamıyorsa veya ana sözleşmeden ayrılabilmeyle beraber, ana sözleşmede öngörülen hizmetlerin iyileştirilmesi için mutlaka gerekliyse ve toplam değerleri hiçbir durumda ana sözleşmenin değerinin % 50'sini aşmıyorsa,

d) Hizmet ve yapı işlerinde, açık usul veya belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yaptırılan hizmet veya yapıların tekrarı olan hizmet ve yapıların yaptırılacağı hallerde, ilk ihalenin ilanında belirtilmiş olmak ve ilk sözleşmenin yapılmasından üç yıl geçmemiş olmak koşuluyla,

e) Mal temini işlerinde, sadece araştırma, deney, inceleme veya geliştirme amacıyla yönelik olarak üretilecek mallar söz konusuysa (ancak ürünün pazarlanabilirliğini göstermeye veya araştırma ve geliştirme giderlerini karşılamaya yönelik seri üretim bu istisnanın kapsamına girmez),

f) Mal temini işlerinde, temin edicinin değişmesinin kamusal işgördürenin farklı teknik özelliklere sahip malzeme satın alması sonucunu doğuracağı ve

bunun teknik bir uyumsuzluk veya kullanım ve bakımda orantısız teknik zorluklara yol açacağı hallerde, aynı işletme tarafından temin yapılması koşuluyla (ancak, bu tür temin işlerinin veya sürekli temin sözleşmelerinin süresi kural olarak üç yılı aşmaz),

g) Hizmet işlerinde, bir yarışmayla bağlantılı olması nedeniyle, bu yarışmayı kazanan yarışmacı veya kazanan yarışmacılarından biriyle sözleşme yapılmak zorundaysa.

E - Yeterlilik Kriterleri

İhalede, öncelikle isteklilerin ekonomik, mali ve teknik yeterlilikleri değerlendirilir. Dikkate alınabilecek ekonomik, mali ve teknik özellikler ile isteklilerin ihaleden denebileceği haller her bir yönergede benzer şekilde belirlenmiştir.

İhaleye iştirak edecek isteklilerin, idarece belirlenen yeterlilik şartlarını taşımaları gerekir. İdareler, isteklilerden ekonomik, mali ve teknik yeterliliklerini ve ticari faaliyette bulduklarını kanıtlayıcı belgeler ibraz etmelerini isteyebilir. Ancak bunun ötesinde, ayrımcı veya kısıtlayıcı şartlar koyamazlar.

İflas eden, mesleki faaliyetlerini askıya alan, iş nitelikleri dava konusu olan, yasadışı işlere bulaşan, işi ile ilgili suç işlediği kesin mahkeme kararlarıyla sabit olan, mesleki faaliyetleri mahkemelerce durdurulan, ihale mercilerince, yasadışı işleri ispatlanan, sosyal güvenlik primleri ile ilgili görevlerini yerine getirmeyen, idarelere yanlış ve yanıltıcı bilgi vermekten dolayı suçlu bulunan kişiler ihalelere katılmaktan men edilirler.

İsteklilerin, durumlarının yukarıda belirtilen hususlardan herhangi birine uymadığını, kendi ülkelerinin adli veya idari makamlarından alacakları belgelerle kanıtlamaları veya noterden tasdikli yeminli beyanda bulunmaları gerekir.

F - Uygun Bedelin Tespiti

İdareler uygun bedelin tespitinde;

- 1) Fiyat esası
- 2) Ekonomik olma esası

olarak ifade edilen iki kriterden birini uygulayabilirler. Fiyat esasının uygulanması halinde en ucuz teklif verenle, ekonomik olma esasının uygulanması halinde ise ekonomik olarak en avantajlı teklifi verenle sözleşme yapılması söz konusudur. Ekonomik olarak en avantajlı teklifin belirlenmesinde, fiyat, kalite, teslim süresi ve şartları, fonksiyonel özellikler, teknik

yararlar, satış sonrası hizmetler ve teknik yardımlar ile diğer bazı hususlar gözönünde bulundurulur.

Fiyat esasının uygulandığı hallerde, normalin çok altında teklif verildiğinin açıkça görülmesi üzerine, idare teklifleri ayrıntılı olarak inceleme ve teklif sahibinden açıklama isteme hakkına sahip olacak, uygun görmediği bu tür teklifler, gerekçesi belirtilmek suretiyle reddedilebilecektir.

Öte yandan, harici sektörler kapsamında bir ihale söz konusu olduğunda, en ucuz veya ekonomik olarak en avantajlı teklif sahibinin taahhüt ettiği malın değerinin % 50'den azı Avrupa Birliği orijinli ise, idare bu teklifi en uygun teklif olarak kabul etmeme hakkına sahiptir. Tekliflerin eşitliği halinde malın değerinin % 50 veya fazlası Avrupa Birliği orijinli olanı tercih edilecektir. Bu durumda, % 3'e kadar varan bir oranda pahalı olma hali, fiyatlarda eşitlik olarak kabul edilecektir.

İdarelerin, uygun bedelin tespitinde uygulanacak kriterlerin ne olduğunu ihale öncesinde belirlemeleri, bunu duyurularında belirtmeleri ve değerlendirmeyi buna göre yapmaları gerekmektedir. Bilhassa ekonomik olarak en avantajlı teklifin belirlenmesi esasının uygulanacağı hallerde, dikkate alınacak tüm kıstasların, mümkün olduğunca tam olarak ve verilecek ağırlık sırasıyla ihale ilanında gösterilmesi gerekir. Teklif verenlerin tekliflerini değerlendirme ve ihalenin verilmesinde kullanılan kriterler hakkında bilgi sahibi olmalarının sağlanması, ihale açan bir makamın, başlangıçta belirtilenden farklı kriterlere göre isteklileri ve teklifleri seçmesini engellemeye ve isteklilerin ihalenin verilmesiyle ilgili koşulların tamamen farkında olmalarını sağlamaya yardımcı olmaktadır.

G - İhale Kıstasları (Standartlar)

İhalelerde, teknik şartların manüple edilmesi veya sadece belirli olası yüklenicilerde bulunan teknik özelliklerin aranması yoluyla, rekabetin bozulması tehlikesine karşı, ihale usullerine ilişkin tüm yönergelerde ortak bazı kurallar getirilmiştir.

Bu kurallara göre, teknik özellikler, ihale konusu her bir işe ilişkin genel nitelikli belgelerde veya sözleşmeyle ilintili belgelerde gösterilmek zorundadır.

Aranan teknik özellikler, Topluluk hukukuna uygun bağlayıcı ulusal teknik kuralları saklı kalmak üzere, Avrupa standartlarını uyarlayan ulusal standartlara, Avrupa teknik izinlerine veya ortak teknik kurallara dayanılarak belirlenmek zorundadır.

Yönergelerde “Avrupa Standardı”na göndermelerde bulunulmakta, ancak ;

- 1) Avrupa standartlarının hâlihazırda mevcut ekipmana uymaması,
- 2) Uygulanmakta olan standarttan uzaklaşma maliyetinin çok yüksek olması,
- 3) Avrupa standardından uzaklaşmakla birlikte, bir yenilik getirilmesinin söz konusu olması,

durumlarında, bunun aranmayacağı ifade edilmektedir.

Diğer yandan, Avrupa standardının, Avrupa teknik izninin veya ortak teknik kuralların bulunmadığı hallerde teknik özelliklerin ne şekilde belirleneceği de düzenlenmiştir.

Üye devletlere de, belirli bir işin ihalesine ilişkin şartnamelere ihale konusunun haklı kıldığı haller dışında belirli bir üretimi, menşei veya özel üretim usulünü hedefleyen ve bu yolla belirli hizmet sunucuların kayrılması veya elenmesi sonucunu doğuran teknik özellikleri içeren sözleşme hükümlerinin konmasını yasaklama yükümlülüğü getirilmiştir. Özellikle marka, patent veya tip ile belirli bir menşein veya üretimin belirtilmesi yasaklanmalıdır. Ancak, işin anlaşılması başka türlü mümkün olmayacaksa, bu tür belirlemelerin “ya da benzeri” sözcükleriyle birlikte kullanılmasına imkân tanınmaktadır.

H - Denetim

Kamu ihalelerini Topluluk genelinde rekabete açmak, şeffaflığın ve ayrımcılık yapılmamasının güvence altına alınmasını gerektirmektedir. Bunun etkili olabilmesi için Topluluk hukukunun ihlali durumunda firmalara açık itiraz usullerinin ve başvuru yollarının bulunması gerekmektedir. Uygun başvuru yollarının bulunmaması firmaları diğer üye devletlerdeki ihalelere teklif vermekten caydırmaktadır. İtiraz usulü, ihalelerin belli koşullarını yerine getirebilmek ve özellikle de sürecin kısa zamanda tamamlanması için etkin ve hızlı şekilde işlemelidir. Bu nedenle, itirazın yapılacağı organlar, yasal olmayan kararların iptali ve bu tür ihlaller yüzünden zarara uğrayan firmaların zararlarının tazmini için her türlü ihlal ile acil olarak ilgilenmelidirler.

İdareler tarafından gerçekleştirilen ihale süreçlerinde, Topluluk mevzuatının ihlali halinde yapılabilecek itiraz usulleri, merkezi, bölgesel veya yerel yönetimler bünyesindeki ihale mercileri tarafından düzenlenen; kamusal mal temini ihaleleri, kamusal yapı ihaleleri ve kamusal hizmetlere ilişkin ihalelerle ilgili olarak 21/12/1989 tarih ve 89/665/EEC sayılı Yönerge ile, su, enerji, ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar tarafından

düzenlenen ihalelerle ilgili olarak ise 92/13/EEC sayılı Yönerge ile hüküm altına alınmıştır.

Bakanlar Konseyimce çıkarılan 21/12/1989 tarih ve 89/665/EEC sayılı Yönergeye göre, üye ülkelerdeki idarelerce verilen ihale kararlarının süratle gözden geçirilmesi ve bu kararlar nedeniyle oluşabilecek, potansiyel isteklilere yönelik zarar veya risklerin önlenmesi için bu ülkelerin her birinde ulusal bir organ kurulması gerekmektedir. Bu organ kanun ve kurallara uygun olmayan kararları ortadan kaldırmak, zararları tazmin ettirmek ve isteklilerin mağduriyetini önleyecek geçici tedbirleri almak konusunda yetkili olacak, ancak vereceği kararlar yargılama konusu yapılabilecektir.

Ayrıca, konulan kuralların uygulanmasını sağlamak üzere, üye ülke temsilcilerinden oluşan "Kamu İhaleleri Danışma Komitesi", ülkeleri Avrupa Toplulukları Adalet Divanına götürebilecek, kuralların açıkça ihlal edildiği kanaatine varması halinde, bunları izaha davet edebilecektir. Söz konusu ülkenin 21 gün içinde cevap vermesi veya uygulamanın kabul edilebilir bir izahını yapması, ya yapılan yanlışlığı düzeltmesi, ya da ihaleyi iptal ettiğini bildirmesi gerekmektedir.

Üye ülkeler, her yıl Haziran ayı bitmeden, bir önceki yıl içinde yapılan devlet ihalelerinin sayısını, toplam değerini, ihale şeklini, alımın yapıldığı ülkelerin isimlerini ve diğer bazı bilgileri söz konusu Komiteye göndereceklerdir.

Yapılan bu düzenlemelerle, öteki üye ülkelerdeki kamu idarelerine mal ve hizmet satmak isteyen müteşebbislere, ihalelerin açık ve tarafsız bir tarzda yapıldığı hususunda güvence verilmesi amaçlanmış, bir ayrımcılık yapılması halinde ise denetim yolları açık tutulmak istenmiştir.

V - KAMU İHALELERİNDE ŞEFFAFLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK YÖNTEMLER VE KOMİSYONUN BU KONUDAKİ ÇALIŞMALARI

Şeffaflık, isteklilerin ve satın alma kurumlarının hak ve yükümlülüklerinin ne olduğunu bilmeleri için, öncelikle ihale fırsatları ve uygulamaları hakkında bilgi verme yükümlülüğü ve bu bilgiye erişim hakkı ile ilgilidir. Toplulukta bu, yukarıda Avrupa Birliğinde kamu ihalelerinin gerçekleştirilmesi sürecine ilişkin çeşitli düzenlemelerin incelenmesi sırasında da belirtildiği gibi, ihale süreciyle bağlantılı bir dizi farklı unsur sayesinde sağlanmaktadır.

A - Mevzuatın İsteklilere Sağlanması

İlgili mevzuat (Yönergeler) Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayınlanmaktadır. Yönergeler, isteklilere Lüksemburg'daki Resmi Yayınlar Büro-

sundan veya belli satış bürolarından uygun ücret karşılığında temin edilebilmektedir. Yönergeler, ayrıca internet üzerinden SIMAP (Kamu İhale Bilgi Sistemi) vasıtasıyla da elde edilebilir.

B - İhale Fırsatları ve Usul Şartlarıyla İlgili Kamu İlanları

Bu, tahmini bedeli belirli eşiği aşan bir ihale açmak isteyen ihale kuruluşunun Resmi Gazete ilavesinde ve Topluluk Elektronik Veri Bankasında (TED) ihale ilanı yayınlaması koşulunu yerine getirmesiyle sağlanmaktadır. İhale ilanlarına ek olarak, planlama amacıyla önbilgi ilanları da yayınlanmaktadır.

C - Teklif Verenlerin Teklifleri Değerlendirme ve İhalenin Verilmesinde Kullanılan Kriterler Hakkındaki Bilgilere Erişimi

Bu, ihale açan bir makamın başlangıçta belirtilenden farklı kriterlere göre adayları ve teklifleri seçmesini engellemeye ve isteklilerin ihalenin verilmesiyle ilgili koşulların tamamen farkında olmalarını sağlamaya yardımcı olmaktadır.

D - Yapılan Tekliflerin Alınması ve İdaresi

İhale ilanının yayınlanması, ihalenin verilme sürecinin başlama noktasını belirler. Topluluk hukuku tekliflerin verilmesi ve adaylık için tanınması gereken asgari zaman sınırlarını tayin etmektedir. İlgili hükümler, tayin edilen zaman sınırlarının rekabeti engellememesini veya istekliler arasında, özellikle üçüncü ülke isteklilerine karşı, fiili bir ayrımcılığa yol açmamasını sağlamaktadır. Tekliflerin alınması, kayda geçirilmesi ve açılmasında ulusal hukuk uygulanmaktadır. Teklif verenler ile satın alma mercileri arasında sözleşme yapılması yasak değildir, fakat bu sözleşmeler şeffaf ve ayrımcılık yapmayan bir şekilde gerçekleştirilmeli ve rekabeti engelleyecek bir biçimde kullanılmamalıdır.

E - İhale Sonucu Bildirimi Yoluyla Verilmiş İhaleler Hakkında Bilgi Sağlanması

Bunun, Resmi Gazete’de ve TED Bankasında, toplulukların tüm resmi dillerinde tam olarak yayınlanması gerekmektedir. İhale Sonucu Bildirimi, yayınlanmak üzere ihale verildikten sonra 48 gün içinde Resmi Gazete’ye gönderilmelidir.

F - İhaleye Kabul Edilenlerin Tekliflerinin Neden Reddedildiği Hakkında Bilgilendirilmesi

İhale açan merci, başvurusunun veya teklifinin neden reddedildiğini öğrenmeyi yazılı olarak talep eden elenmiş adayları veya teklif sahiplerini,

talebi aldıktan sonra 15 gün içinde bilgilendirmek zorundadır. İhaleyi kaybedenler, açıklamadan tatmin olmazlarsa ihaleyi açan kurumdan daha fazla bilgi isteyebilirler.

G - İtiraz / Düzeltme Hakkı

İtiraz/düzeltme hakkı mekanizması, ihaleyi açan mercinin yasaya aykırı bir kararı nedeniyle zarara uğradığını düşünen herhangi bir olası yüklenicinin itiraz etmesine imkân vermektedir. Şirketler, aynı zamanda, Komisyona da şikâyet başvurusunda bulunma imkânına sahiptir.

H - Avrupa Komisyonu'nun Kamu İhaleleri Konusunda Bilgilendirmeye Yönelik Çalışmaları

Avrupa Komisyonu, kamu ihalelerinde şeffaflığı artırıcı, kamu ihalelerinde bilgi kalitesini geliştirici ve daha iyi tercüme edilmelerini, dağıtılmalarını ve anlaşılmasını sağlayıcı önlemlere büyük önem vermektedir. Bu amaçla, Komisyon, Avrupa ve uluslararası düzeyde kamu ihalelerinin açık olması için önemli olan alanlarda standardizasyonu teşvik etmektedir.

Komisyon, üye ülkelerle yakın işbirliği içinde, kamu ihaleleri alanında yeni bilgi teknolojisinden optimum oranda yararlanmayı amaçlayan Kamu İhale Bilgi Sistemini (SIMAP) başlatmıştır. SIMAP çerçevesinde artık, ücretsiz yazılım kullanarak ilanları elektronik olarak yaratmak ve internet üzerinden yayınlamak mümkün olmaktadır. SIMAP, ihalelerin yapılması ve ifa edilmesi ile ilgili taraflar arasında teati edilen verilerin kalitesini ve güvenilirliğini artırmak açısından çok önemlidir. Bu site satıcılara ihale piyasası hakkında arka plan bilgileri vermekte ve AB'deki ihale fırsatlarına ilişkin diğer sitelere bağlantı imkânı sağlamaktadır. Bu web sitesi ihale mesleği ile uğraşanlara kurallar ve prosedürler hakkında arka plan bilgileri ve doğru uygulamalar için değişik kaynaklara bağlantılar sunmaktadır.

Aynı zamanda, önemli bilgilerin iletilmesini hızlandırmak düşüncesiyle Komisyon, potansiyel satıcıları ihale açan kuruluşlar tarafından yayınlanan çeşitli ihale ilanları konusunda bilgilendiren Günlük Elektronik İhale Gazetesi (Tenders Electronic Daily-TED) veritabanına ücretsiz olarak danışmaya izin verecektir. Bu, Resmi Gazete'nin (Official Journal) basılı S Ekinin Online sürümü olup, haftada beş kez güncelleştirilmekte, European Commission Host Organization tarafından düzenlenmekte ve birçok ülkede Resmi Erişim Yolları (Official Gateways) aracılığıyla ulaşılabilir.

Komisyon ayrıca, kamu ihaleleri konusundaki özel gereksinimlere hitap eden ve Topluluğun tüm resmi dillerinde mevcut olan Ortak İhale Terimleri

Dağarcığı'nı (Common Procurement Vocabulary-CPV) geliştirmiştir. Bu terimler dağarcığının, ihalelerin konularının tanımlanmasında ve ulusal ve uluslararası veritabanlarında kullanılmasını teşvik etmektedir.

Son olarak da, Komisyon, bayındırlık işleri, kamu mal ve kamu hizmet sözleşmeleri hakkında Topluluk Kuralları Kılavuzlarını yayınlamıştır. Bu Kılavuzlar kamu ihaleleri alanında faaliyet gösteren herkese yönelik olup onlara, Avrupa Birliği Antlaşması ilkelerinin kamu ihalelerine nasıl uygulandığını açıklayarak ve Topluluk Yönergelerinin temel özelliklerini tanımlayarak hak ve borçları konusunda daha bilgili kılmayı hedeflemektedir.

VI - TÜRKİYE'DE KAMU İHALELERİ

Türkiye'de kamu ihaleleri konusundaki düzenlemeler Cumhuriyetten önceki yıllara kadar dayanmaktadır. Ancak bu mevzuatların hazırlanmasında uluslararası ilişkiler esas alınmamış, tamamen milli ihtiyaçlar gözönünde tutulmuştur.

Türkiye'de kamu ihaleleriyle ilgili olarak, 1984 yılından 2003 yılı başına kadar 01/01/1984 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uygulanmıştır. Bu Yasa, genel bütçeli, katma bütçeli, il ve ilçe belediyeleri ve diğer yerel yönetimlerin her türlü ihale faaliyetlerini (tedarik, iş ve hizmet) kapsamaktaydı. Kamu İktisadi Teşebbüsleri veya diğer bazı özerk idareler tarafından yapılan kamu hizmetleri bu Yasanın hükümlerine tabi değildi ve bu idarelerin birçok bakımdan Devlet İhale Kanunu'ndan pek farklı olmayan kendi tüzükleri vardı. Türkiye'de, kamu hizmetleri olarak adlandırılan su, enerji, ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerinin dışında, ihalelerin büyük bir kısmı anılan Kanun'un kapsamı dışındaydı ki bu oranın yaklaşık %85 olduğu kaydedilmektedir.

Aday ülkelerin, katılım öncesi dönemde, kamu ihale mevzuatı da dahil olmak üzere Avrupa Birliği mevzuatını benimsemeleri gerekmektedir. Helsinki Zirvesi sonrasında, Türkiye Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlamayı hedefleyerek, modernleşme sürecini hızlandırmıştır. Katılım Ortaklığı'nın kısa ve orta vadeli hedeflerinden biri olarak, Türkiye'nin kamu ihalesi sistemini daha şeffaf ve denetlenebilir bir duruma getirerek Müktesebatla aynı çizgiye gelmeye başlaması gerekmektedir. İhaleleri rekabete açmak için, ihale kararlarından sorumlu mercilerin yeni kurallar hakkında bütünüyle bilgi sahibi olmaları, özel şirketlerin ise ihaleleri kazanmalarına imkân verecek fırsatlardan haberdar edilmeleri gerekecektir. 11 Nisan 2000 tarihinde Lüksemburg'da toplanan 39. Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Konseyi, Avrupa Birliği ve Türkiye arasında kamu ihale piyasalarının karşılıklı olarak açılmasını ve hizmet ticaretinin

liberalleşmesini hedefleyen müzakereleri başlatma kararı almıştır. Bu da Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi ve katılım öncesi hazırlıkların hızlandırılması açısından önem taşımaktadır.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye Ulusal Programında orta vadeli hedefler arasına alınan, ancak 2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarında yaşanan ağır ekonomik krizin ardından, ortaya çıkan finans krizinin aşılması amacıyla Uluslararası Para Fonu'ndan (IMF) ve Dünya Bankası'ndan sağlanmaya çalışılan krediye karşın, anılan kuruluşların, Türkiye'de varolan ekonomik sıkıntıların kaynağı olan ve acilen gerçekleştirilmesi şartını koştuğu Türkiye'deki sivil toplum örgütleri tarafından, gerekse Dünya Bankası gibi bazı yabancı kuruluşlar tarafından yapılan araştırmalar neticesinde hazırlattırılan raporlarda da, Türkiye'de yolsuzlukla mücadelenin kilit halkası olarak tanımlanan ihale sistemi, IMF ve Dünya Bankası yetkililerinin talepleri ve Avrupa Birliği'nin konuya ilişkin düzenlemeleri de göz önüne alınarak, Avrupa Birliği'ne uyum takviminin de önüne geçilip değiştirilmiş ve 2003 yılı başından geçerli olmak üzere, 22/01/2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Yasası çıkarılmıştır.

Dünya Bankası yetkilileri tarafından “büyük bir reform” olarak nitelenen, İlerleme Raporlarında Türkiye'deki ihale sistemine eleştirilerde bulunan Avrupa Birliği Komisyonu tarafından ise, Birliğin bu alandaki düzenlemeleriyle uyumlaştırma yönünde önemli bir adım olarak ifade edilen 4734 sayılı Yasa; daha fazla saydamlık, hesap verme sorumluluğu, rekabet, eşit muamele, güven ve kamusal denetim getirmekte ve ayrıca, kamu kaynaklarının verimli ve etkili biçimde kullanılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Yasa'da öngörülen Kamu İhale Kurulu'nun oluşturulması, bu amaçlara ulaşılması yönünde önemli bir adım olarak görülmektedir.

Ayrıca, yeni Yasa'nın kapsamı, mevcut “bütün kamu kurumları ve kuruluşları” tabirine, “kamu kaynaklarını kullanan” tabiri eklenmek suretiyle genişletilmiştir. Bu eklemeye paralel olarak, Yasa'nın kapsamı, KİT'ler ve sosyal güvenlik kurumları gibi yeni kamu kurum ve kuruluşları ile bunlara bağlı döner sermaye işletmeleri, birlikleri ve bağlı birimlerini ve devlet bankalarının inşaat ihalelerini de içine alacak şekilde genişletilmiştir.

Buna ek olarak, ihale komisyonlarının oluşumuna dair ayrıntılı koşullar ilave edilerek ve ihale işlemlerinin başlatılmasından önce, çevresel etkilere ilişkin olumlu görüşleri içeren bir belge olan Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Raporu zorunlu kılınmak suretiyle, hesap verme sorumluluğu konusunda ilerleme sağlanması amaçlanmıştır.

Yasa, bütçede yeterli ödenek ayrılmış olmadıkça ihale işlemleri başlatılmamasını öngörmektedir. Bu hüküm, kamu kaynaklarının verimli ve etkili kullanılmasının sağlanmasını öngörmektedir.

İhale sonucunun ihale yetkilisi tarafından başarılı teklif sahibi dahil, teklif sunan bütün katılımcılara bildirilmesi, ihale sürecini daha da saydamlaştırmaktadır. Keza, Yasa, ihale belgelerinin hazırlanması sürecinde teklif sahibi tarafından talep edilen açıklamaların bütün teklif sahiplerine yazılı olarak bildirilmesini de öngörmekte, ayrıca, ihale duyurularında değişiklik yapılması gerektiğinde, ihale duyurusunun aynı ilkeler doğrultusunda bir kez daha yapılması zorunlu kılmaktadır. Bu hükümler, eşit muamele ve rekabet yanında, daha fazla saydamlık sağlayacaktır.

Yasa'da öngörülen ve yukarıda, Avrupa Birliğinin konuya ilişkin düzenlemelerinin incelenmesi sırasında görülen hususlarla paralellik gösteren tüm bu özelliklere karşın, Avrupa Birliği düzenlemeleri ile, anılan Yasa arasında, bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle, yeni Yasamın 3, 8, 13 ve 63. maddeleri Avrupa Birliği düzenlemeleri ile uyum içinde bulunmamaktadır; Örneğin, savunma sektörüne ilişkin istisnaların kapsamı, Avrupa Birliğimde bulunan düzenlemelere kıyasla daha geniştir (madde 3). Ayrıca, eşik değerler Avrupa Birliği'nde geçerli olan değerlerin üzerindedir (madde 8). Buna ilaveten, teklif dosyalarının sunulması için öngörülen süre yine Avrupa Birliğinin düzenlemelerine göre çok kısadır (madde 13). Son olarak, yüksek eşikler nedeniyle piyasaların yerli teklif sahipleri ile sınırlandırılması ve yine yerli teklif sahipleri lehine % 15 oranında yapılabilecek fiyat tercihlerinin öngörülmesi de Avrupa Birliğinin düzenlemeleri ile uyumlu değildir (madde 63).

Avrupa Birliği'nin düzenlemeleri ile, yeni kabul edilen Yasa arasında, yukarıda sayılan maddelerde belirtilen hususlarda ortaya çıkan farklılıklara ve Avrupa Birliği Komisyonu tarafından bu yolda getirilen eleştirilere cevap olarak, yetkililer tarafından, bu konulardaki tam uyumlaştırmanın, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda halen varolan "müzakerelere başlanmamış aday ülke" statüsünü, müzakere aşamasına getirmesi halinde, müzakere aşamasında yapılacağı ifade edilmektedir.

SONUÇ

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması, üye ülkeler arasında sermayenin, malların, hizmetlerin ve kişilerin serbestçe dolaşabildiği bir ortak Pazar yaratmak suretiyle üye ülkelerin refah seviyesini yükseltmeyi amaçlamıştır. Belirlenen bu amaca ulaşmak için üye devletler

arasındaki gümrük vergilerinin, miktar kısıtlamalarının ve malların ithalat ve ihracatına kısıtlama getiren eşdeğerdeki bütün tedbirlerin kaldırılması istenirken, aynı zamanda ortak Pazar içindeki rekabetin bozulmamasını temin edecek bir sistemin kurulması da hedeflenmiştir.

Roma Antlaşmasıyla, Topluluk içerisinde faaliyet gösteren teşebbüslerin üye devletler arasında ticareti etkileyen ve rekabeti kısıtlayıcı, bozucu ya da ortadan kaldırıcı her türlü antlaşma, karar ve uyumlu davranışları ile piyasaya hakim durumda olan teşebbüslerin de bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını yasaklayan bir sistem getirilirken, diğer taraftan ticari nitelikteki devlet tekellerine tedricen yeni bir şekil verilmesi, kamu işletmelerinin ve devletin kendisine bazı özel haklar bahsettiği işletmelerin de rekabet kuralları içine alınması öngörülmüştür. Dolayısıyla üye devletler arasındaki ticareti kısıtlayan ve bazı kişi ve teşebbüslere ayrıcalık sağlayan uygulamalar, kamu teşebbüsü bile olsa yasaklanmıştır.

Kamu ihalelerine ilişkin düzenlemelerde, ekonomik entegrasyon hedefi çerçevesinde, üye devletler arasında kamu ihalelerinde fiilen yapıla gelen ulusal kayırmacılık ve ayrımcılığın önüne geçmek hedeflenmiştir. Birlik organları, Birlik gayri safı milli gelirinin % 15 gibi önemli bir bölümünü teşkil eden kamu alımlarında, hiç değilse üye ülkelerin kendi menfaatlerini ve ulusal ekonomilerini koruma kaygısı ile birbirlerine ayrımcılık yapmalarını önlemek, böylece gerçek anlamda ekonomik bütünleşmeyi ve tek pazarı kurabilmeyi amaçlamışlardır. Bu amaç doğrultusunda, belli sektörlerde, parasal değeri belirlenmiş bir miktarı (eşik değer) aşan büyüklükteki ihalelerin tabi olacağı ortak ve zorunlu kurallar konulmuştur.

Bu kurallar, üye ülkelerin, yapacakları ihalelerde, Birlik üyesi diğer ülkelerin, teşebbüslerinin aleyhine ayrımcılık yapmalarını engellemekte ve fakat üçüncü ülkelerin teşebbüsleri için böyle bir düzenleme içermemektedir. Hatta üçüncü ülkelerin tekliflerine göre Birlik içinden gelecek tekliflere % 3 oranında avantaj sağlamaya imkân veren Birlik kuralları bile bulunmaktadır. Ancak bu kural, Birliğin ekonomik entegrasyonunu amaç ve hedef almış bir mevzuat için, diğer bazı alanlardaki korumacı yaklaşımları da göz önüne alındığında şaşırtıcı değildir. Birlik mevzuatının asıl amacı, Birliğin ekonomik menfaatleri doğrultusunda Birlik içi rekabetin sağlanmasıdır.

1999 Helsinki Zirvesi ile Avrupa Birliği Üyeliğine aday ülke statüsü kazanan Türkiye'nin, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, Ulusal Programında orta vadeli hedefler arasına alınan ve pek çok yönden eleştiri konusu olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ban-

kası'nın da etkisiyle, büyük oranda Avrupa Birliği'nin konuya ilişkin düzenlemeleri de dikkate alınarak değiştirilmiş, 2003 yılından geçerli olmak üzere kabul edilen ve IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Komisyonu tarafından olumlu eleştiriler getirilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile; daha fazla saydamlık, hesap verme sorumluluğu, rekabet, eşit muamele, güven ve kamusal denetim getirmeyi ve ayrıca, kamu kaynaklarının verimli ve etkili biçimde kullanılmasını sağlamayı amaçlayan bir sistem getirilmesi amaçlanmıştır. Anılan Yasada ortaya çıkan ve Avrupa Birliği'nin konuya ilişkin düzenlemeleri ile uyumsuzluk gösteren bazı hususların ise üyelik müzakereleri sırasında uyumlaştırılacağı ifade edilmiştir.

Yeni Yasa ile getirilmesi amaçlanan sistemin işlemesi ve kamu ihalelerinin rekabete açılmasıyla Türk sanayii, kamu kesiminin taleplerine ve dahili rekabete yanıt verir hale gelirken uluslararası boyutta daha rekabet edebilir bir konuma erişecektir. Buna ilave olarak, Türk şirketleri, ihaleleri kazanmak için ortak girişimler oluşturacak olan yabancı firmalardan, bu firmalar taahhüt işlerinin bir kısmını yerel olarak gerçekleştirmek zorunda olacakları için, önemli projelerde taşeron olarak hareket edecek, beceri ve knowhow elde edeceklerdir.

Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda hatırı sayılır ölçüde ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji altyapı yatırımlarına gereksinimi vardır. Açık ve şeffaf temele dayalı ihale sistemine geçerek, Türkiye gerek duyduğu mal ve inşaat hizmetlerini sağlayacak gerekli becerilere sahip şirketlerden, fiyat açısından rekabete açık ve kaliteli teklifler alma şansını kendisi için doğurmuş olacaktır. Rekabetçi ve açık tedarik kuralları böylelikle daha ucuz enerji ve ulaştırma fiyatlarına ve yatırımlarda daha yüksek iç verim oranına katkıda bulunacaktır. Kamu ihaleleri toplumda şeffaflığın yanı sıra kamu yönetimi ve kamu mâliyesinde hukukun egemenliğini ve etkinliği sağlamanın önemli unsurlarından biridir.

KAYNAKÇA

- T.C. Resmi Gazete, 10/09/1983. Sayı: 18161
- T.C. Resmi Gazete, 22/01/2002, Sayı:24648
- AB'de Kamu İhaleleri, Ankara, AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000.
- “Türkiye-AT Mevzuat Uyumu Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Raporları, Kamu İhaleleri Alt Komisyonu”, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara. 1995.
- “Dosya:Yolsuzluk”, Ankara Ticaret Odası Ekonomik Denge Dergisi, Ankara, Sayı:31 (Aralık 2000)
- ÖDER, Burak, “Kamusal İhale Usulleri Konusunda AT Standartlarını Belirleyen Düzenlemeler”, [<http://www.saydamlik.org/ihalekanunu.html>], (22/12/2002)
- “AB'de Kamu İhaleleri”, [<http://www.kobinet.org.tr/kosgebabm/yayinlar/docs/AB-Kamu.fdf>].
- <http://simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm-2k>.
- <http://www.deltur.cec.eu.int/s-iliski-20020116.html>.
- <http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab-rapor01-7.html>.
- <http://www.belgenet.com/arsiv/ab>.
- <http://www.ntvmsnbc.com/news/189552.asp-22k>.
- <http://ntvmsnbc.com/news/79200.asp>.
- <http://www.milliyet.com.tr/2001/04/27/ekonomi/aeko.html>.
- <http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0.sid-4@tarih-2002-01-22-m@nvid-86826,00.asp>.
- <http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0.sid-1@tarih-2002-01-25-m@nvid-88145,00.asp>.

YENİ DEVLET ANLAYIŞI VE TÜRKİYE’DE DEVLETİN KALİTE VE ETKİNLİK İLE BULUŞMASI

Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK*
Bayram COŞKUN**

GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmeler, modern devletin sorgulanması ve yeni bir yapısal forma kavuşturulması bakımından önem taşır. Bu yapısal değişim esasında iki temel eksen üzerinde ele alınmalıdır. Bunlardan birincisi devletin fonksiyon ve rol alanı ile ilgilidir ki, bu tartışma daha çok siyasi içeriklidir. İkincisi ise, devletin kamu hizmeti görme aracı olan kamu yönetiminin yapı ve işleyişine ilişkindir. Bu da birincinin ışığında şekillenir ve daha çok teknik niteliğe sahiptir.

Devletin toplumsal yaşamdaki rolünün nasıl olması gerektiği temelde ideolojik ve siyasi bir tercihtir ve ilgili toplumun devletten beklentilerinden doğrudan etkilenir. Son dönemlerde devleti daha çok “yeni sağ akım” doğrultusunda değişime uğratmak yaygınlık kazanan bir durumdur. Dolayısıyla liberal değerler ve piyasa ekonomisi burada belirleyicidir. Bu belirleyicilik doğrultusunda devletin iktisadi alandan eylemci aktör olmaktan çıkması, bunun yerine piyasalara yönelik tarafsız düzenleyici rol yüklenmesi yönünde gelişmeler meydana gelmiştir. Bu durum, eskiden kamu hizmeti olarak görülen birçok iktisadi etkinlik alanından devletin çekilmesi sonucunu doğurmuştur.

Bunun yanında 21. yüzyıla girdiğimiz bu dönemde, demokrasi düşüncesinin temel olarak kabul edilmesi ve derinlik kazanması, iletişim ve bilişim teknolojisinin gelişmesi ve yaygınlaşması da devletin niteliğinde ve kamu hizmeti görme yönteminde değişime ve başkalaşıma yol açmıştır.

Ülkemizde de bu gelişmelerin etkisini görebilmek mümkündür. Bu doğrultuda olmak üzere özelleştirme ve devleti küçültme gibi uygulamalar yapılmakta, devletin tekel olmaktan çıktığı alanlar için Bağımsız İdari

* Muğla Üniversitesi İ.İ. B. F. Kamu Yönetimi Bölümü, nkozturk@mu.edu.tr

** Muğla Üniversitesi İ. İ. B. F. Kamu Yönetimi Bölümü, bcoskun@mu.edu.tr

Otoriteler¹ oluşturulmaktadır. Ancak genel olarak bakıldığında bu çalışmaların kapsamlı bir reform çerçevesinde olmadığı, gelişen günlük ihtiyaçlara göre yapıldığı gözlenmektedir. Bunda politik olarak devletin yeni rolünün ne olması gerektiği üzerinde bir uzlaşmaya varılamamasının etkisi büyüktür. Ayrıca idarenin yapısında gerçekleştirilmesi gereken yeniden yapılanma için de kapsamlı bir strateji mevcut değildir.

I. DEVLETİN YENİ ROLÜNE BAKIŞ

Çağdaş ulus devlette başlangıçta liberalizmin etkisiyle fonksiyon alanları klasik görevlerle sınırlı tutulmuştur. Ancak daha sonra ortaya çıkan, ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmeler devletin görev alanını oldukça arttırmıştır. Bugün devletin fonksiyonları “klasik” “kaynakları harekete geçirici” ve “sosyal” olmak üzere üç grupta toplanabilir. Devletin fonksiyonlarındaki artış, her şeyden önce onun yürütme organı olan kamu yönetimi teşkilatını büyütmüş ve kamu yönetimi kendi içinde karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmıştır². Aynı zamanda devletin “kaynakları harekete geçirici” ve “sosyal” fonksiyonları onun iktisadi alana doğrudan müdahalesini gerektirmektedir.

Ancak 1980’li yıllardan itibaren başta Batı Avrupa’da olmak üzere, devletin rolü ve işlevi üzerinde önemli tartışmalar gündeme geldi. Artan ve yaygınlaşan kamu hizmetlerini karşılamak için hükümetler gittikçe daha çok bütçe açıkları vermeye başladılar. Bu açıklar liberal düşünürlerce devletin etkin olarak işletme faaliyetini yapmadığı bu nedenle önemli kaynak israfına neden olduğu şeklinde yorumlandı. Bu kaynak israfından kurtulmanın yolu ise devletin tıpkı bir işletme gibi yönetilmesinden geçiyordu. Düşünsel planda alt yapısı hazırlanan bu yeni devlet anlayışı başta İngiltere olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde fiilen uygulamaya konuldu. Avrupa ülkelerindeki bu yeni uygulamalar ister istemez diğer ülkelere de yayıldı. Devletin yeniden biçimlenmesinde belirleyici olan bu baskıları şöyle özetlemek mümkündür :³

- Finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi,
- İdeolojik ve siyasal baskılar ki, bu bağlamda Keynesçilikten moneterizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten pazar

1 BİÖ’lar için bkz. Lütfi Duran, ‘Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler’, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:30, Sayı:1, Mart 1997, Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, Devletin Düzenleyici Rolü (Koor. İzak Atıyas), TESEV, İstanbul-2000.

2 Bilâl Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul-1998, s. 42-43.

3 Wolfgang C. Müller-Vincent Wright, “Reshaping The Staate in Western Europe: The Limits to Retreat”, West European Politiks vol. 17, Number 3 (July 1994), s. 1-11’den aktaran; Cahit Tutum, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Yeni Türkiye, 1995/4, s. 135-137.

ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten “kısıtlılığa”, merkantilizmden “serbest ticarete” doğru bir dönüşüm.

- Avrupalılaştırma baskısı.
- Teknolojik baskı ki, bu baskının en önemli boyutu bilgi akımı ile ilgili meydana gelen gelişmeler.

Bu baskılar devletin örgütlenmesi bakımından bazı gelişmelere yol açmıştır. Bu gelişmeler şunlardır:⁴

- Ulusal kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında bir daralma,
- Kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde aşınma, dolayısıyla kamu görevlerinde çok sağlam olan istihdam garantisi olan sistemden, sözleşmeli yapıya yönelme,
- Kamu yönetiminde “işletme yöneticiliği” anlayışının ön plana çıkması,
- Kamu yönetimini demokratikleştirme; bu bağlamda vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve açık yönetim ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması.

Ülkemizde devletin rolünün ve fonksiyonlarının üzerinde yeniden düşünüldüğü zaman yukarıda belirtilen gelişmeler ve bunların kamu yönetimi üzerindeki etkisi mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır. Ancak, önemli olan bu konularda siyasi bir konsensüsün sağlanmasıdır. Çünkü konu siyasetle doğrudan alakalıdır ve siyasi sonuçlar doğuracak niteliktedir.

Ancak her koşulda ülkemizin toplumsal yapısı da göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin Batı Avrupa’da devletin sağladığı sosyal hizmetleri kısma yönünde genel bir eğilim mevcuttur. Ülkemizin koşullarına baktığımızda ise, Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan 2000 yılı “İnsani Kalkınma Raporu”na göre, ülkemizde nüfusun % 16.4’ü ‘insani yoksulluk sıralamasında’ sınırın altında yaşamaktadır.⁵ Dolayısıyla devletin sosyal niteliğinin aşındırılması yerine, uygulamaların daha da güçlendirilmesi toplumsal barış ve refahın yükseltilmesi bakımından bir gereklilik olarak görülmektedir.

Bunun yanında Türkiye, yeniden demokratik, özgürlükçü ve gelişmeci bir devlet politikası izlemelidir. Kabul etmek gerekir ki, özellikle 80’li yıllardan

4 A. k., s. 137-139.

5 <http://www.nethaber.com>, 29.6.2000.

itibaren bütün Dünya’da önemli değişmeler ve gelişmeler meydana gelmiştir. Türkiye bu gelişmeleri tam olarak algılayamadığı için biraz uzaktan izlemekle yetinmiştir.

Küreselleşme ve Türkiye’nin bu yönde attığı adımlar; Dünya Ticaret Örgütü düzenlemeleri, AB ile 1995’den itibaren yoğunlaşan gümrük birliği anlaşması, özelleştirme uygulamaları, devletin etkin işlerliğini sağlayacak reform girişimleri vb. birçok durum demokratik gelişmeci devlet politikasının oluşturulmasında göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu açıdan üzerinde önemle durulması gereken noktalardan biri küreselleşmenin politikasılaşma olmadığı gerçeğinin kabul edilmesi gerekir. Belki de tersine bu yeni düzen devletlere daha dikkatli politika yapma zorunluluğu getirmektedir. Devletler artık daha bilinçli olmak, verimliliğe ve üretkenliğe daha çok özen göstermek durumundadırlar. Piyasa anlayışına dayalı olarak dünya ekonomisiyle bütünleşme politikası izlenmesi, ülkenin üretim potansiyelini genişletici somut, açık, ekonomik gelişme politikasının yerini alamaz⁶. Bu açıdan başta GATT olmak üzere uluslararası anlaşmalar, araştırma geliştirme, bölgesel gelişme ve enerjinin etkin kullanımı, çevre sağlığının korunması, işgücünün yoğun eğitimi, küçük ve orta boy işletmelerin yeniden düzenlenmesi, eğitimin desteklenmesi gibi bir dizi alt konuyu teşvik bile etmektedir. Bu bakımdan devletlere önemli politik işlevler düşmektedir. Sadece belirtilen konuların planlanması yeterli değildir. Bunun yanında siyasal, toplumsal, hukuki ve kamu yönetimini ilgilendiren politikaların bütüncül (total) bir kalite yaklaşımı ile ele alınması gerekir.

II. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMANIN DOĞRULTUSU

Devletin rolünün yeniden tanımlanmasıyla birlikte sorgulanan diğer bir husus, kamu yönetimindeki iş görme yöntemleri ve bu yöntemler sonucunda ortaya çıkan kamu hizmetinin niteliğidir. Bu yönlü olarak 20. yüzyılın son yirmi yılı içerisinde Batı Avrupa ve ABD’de kapsamlı reform programları uygulamaya konulmuştur. Aslında reform idarenin geliştirilmesi için sürekli bir ihtiyaç niteliğindedir. Ancak bugünkü reformların merkezinde vatandaş vardır

6 Bkz. D. Rodrik, “Can Integration into the World Economy Substitute for a Development Strategy?”, World Bank’s ABCDE-Europe Conference, Paris, June, 2000.

ve bu olgu son dönem reformların öncekilerden ayıran en önemli özelliklerden birisidir⁷.

Günümüzdeki reform alanlarına bakıldığında; hizmet sunumunda kalitenin artırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, insan kaynakları yönetimi, yapısal değişim, performans yönetimi ve düzenleme (regülasyon) gibi konular ön plana çıkmakta ve başlıca alanları oluşturmaktadır⁸. Bunlara etik ve verimlilik konusu ile insan hakları alanında meydana gelen gelişmelerin kamu örgütleri üzerindeki etkisini de ilave edebiliriz. Yukarıda değinilen işletmecî rasyonelliğin kamuya taşınması daha çok verimlilik ilkesinin olabildiği ölçüde kamu yönetiminde de uygulanmak istenmesinden kaynaklanmaktadır. Bu temel alanlar aşağıda biraz daha ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

Kamu Hizmetlerinde Kalite

Kaliteli hizmet sunumu kamu yönetimi reformlarının en önemli kategorisini oluşturmaktadır. Zira çok sayıda insan kamu hizmetlerinden gerektiği gibi yararlanamamaktadır. Bu olguya yol açan temel faktörler şunlardır:

- Kamu hizmetlerine ayrılan kaynakların kısıtlı olması,
- Bu hizmetler hakkında halktan gelen yoğun hoşnutsuzluk,
- Özel sektördeki yönetsel değişikliklerin ve başarıların kamuya yansımaları,
- Devletin açıklığını sağlamak bakımından kamuoyundan gelen baskılar⁹,
- Vatandaş/müşteri taleplerinin niteliksel olarak farklılaşması ve kaliteli hizmet beklentisi.

Bu faktörler ve beklentiler günümüzde kamu örgütlerini eskisine oranla daha kaliteli hizmet sunmaya zorlamaktadır. Bunun bir sonucu olarak, kaliteli hizmet sunabilmek için kamu örgütleri yapılarını ve iş görme yöntemlerini değiştirmek zorunda kalmaktadırlar.

Bilgi ve İletişim Teknolojilerinden Yararlanma

Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, yeniden yapılanmada hemen her ülkede en fazla üzerinde durulan konulardan birisidir¹⁰. Özellikle 20

7 Osman Yılmaz, Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT Yayını, Ankara-2001, s. 24.

8 A. e. s., 14-17.

9 H. Melih Aral, "Kamu Hizmetlerinde Kalite", TÜSİAD-KALDER, 5. Ulusal Kalite Kongresi (13-14 Kasım 1996) Özgeçmişler ve Tebliğler Kitabı 3, s.521.

yüzyılın son çeyreğinde ileri bilgi teknolojilerinin ortaya çıkması ve yaygınlaşması, konumuz açısından iki yönlü bir sonuç ortaya çıkarmıştır. Birincisi, yeni teknolojiler örgütsel yapıları da önemli oranda etkilemiş ve onları değişime zorlamıştır. İkincisi ise, bu teknolojilerin vatandaşlar tarafından yaygın olarak kullanılmaya başlanması, onların beklenti düzeyini hem farklılaştırmış, hem de arttırmıştır. Aynı zamanda bu olgu vatandaşların oluşturulan kamu politikaları ile, kamu yöneticilerinin kararlarına daha fazla katılma imkânını da sağlamaktadır.

Yeni bilgi teknolojileri ile birlikte, geleneksel örgüt yapısında çözüm olarak sunulan kimi araçlar ve kabul edilen doğrular geçerliliğini kaybetmiştir. Örneğin, geleneksel hiyerarşik örgütlenme bugünün dinamik ve çeşitliliğe sahip bir çevrede varlığını sürdürmek durumunda olan örgütler için yeterli olamamaktadır.¹¹

Bilgi çağı olarak da nitelendirilen bu yeni dönemde, yönetici kavramı da içerik değiştirmektedir. Bütün sorun ve sorulara uygun çözüm ve cevapları bilen yöneticiden, sorun ve soruları tayin eden, tanımlayan ve çözüm aşmasında diğer çalışanların katkılarını birleştiren yöneticiye doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır.¹²

Kamu Mali Yönetimi ve Performans Yönetimi

Kamu mali yönetimi ve performansa dayalı yönetim kapsamında, kamu harcama yöntemlerinde ve bütçede performansa dayalı bir reforma gidilmektedir. Bu alandaki reformun en belirgin özelliği, girdilerden çok çıktılar üzerinde duran ve hesap verme sorumluluğunu çıktılar üzerine kuran bir yaklaşımın benimsenmesidir. Süreçlerden çok çıktılar üzerinde duran bu yaklaşımda kamunun öncelik alanlarının belirlenmesi ve bütçe kararlarının buna göre verilmesi önem taşımaktadır.¹³

Etik

Kamuda reform yapılırken etik konusu da ön plana çıkan konulardan birisidir. Günümüzde kamu ve özel kurumların yönetim stratejilerini belirlerken etiği ön planda tutmaları son derece önemli hale gelmiştir. Çünkü etik bozulma

10 Osman Yılmaz, a. g. e., s. 14.

11 Türksel K. Bensghir, Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim, TODAİE Yayın No: 274, Ankara-1996, s. 237-238.

12 Adem Ögüt, Bilgi Çağında Yönetim, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara-2001, s. 69.

13 Osman Yılmaz, a. g. e., s. 15.

sadece kamu kurumlarındaki bürokrat ve yöneticilerin davranışlarından oluşmaz. Onları etik dışı davranmaya iten önemli bir unsur birlikte iş yaptıkları özel sektör organizasyonlarıdır. Bu bakımdan sadece kamu kuruluşlarının etik ilkelere uyması yeterli sonucu vermez. Aynı ilkeler işletmeler bakımından işletme etiği veya sosyal sorumluluk adı altında göz önünde bulundurulmalıdır¹⁴.

Günümüzde etik düşüncelerin gittikçe daha çok kalite anlayışı ile iç içe geçtiğini söylemek yanlış olmaz. Gerçekten de son zamanlardaki kalite ödül planlarına bakıldığında etik düşüncelerin kalite ödüllerinin belirlenmesinde entegre bir parça halini aldığı görülebilir¹⁵.

İnsan Kaynakları Yönetimi

Kavram olarak insan kaynakları yönetimi, geleneksel personel yönetimi anlayışından, özellikle personele yönelik bakış açısı yönünden oldukça farklılaşmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının felsefesinde çalışmanı maliyet ögesi olarak değil, örgütün en değerli varlığı olarak görmek vardır.¹⁶ Aslında geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu personelinin imtiyaza varacak ölçüde korunduğu bilinmektedir. Günümüzdeki reform anlayışında ise, bir tarafta personelin eğitim ve uzmanlığı için daha fazla yatırım yapılırken, diğer taraftan, verimsiz personeli sistem içinde tutmama gibi bir eğilim vardır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinde uzun süreli istihdamın yerine, uzmanlık ve birikime dayalı, sözleşmeli kamu görevlisi istihdam etme eğilimi yaygınlaşmaktadır.

Kamu Yönetiminin Demokratikleşmesi

Demokrasi ve insan hakları günümüzde çağdaş devletlerin temel değerleri olma niteliğini kazanmışlardır. Genelde siyasal alan için söz konusu edilen bu kavramlar, günümüzde artık idari işleyişler açısından da önemli hale gelmiştir. Bu kapsamda olmak üzere, yönetimde açıklık ve katılım yeniden yapılanma çalışmalarının önemli bir ögesini oluşturmaktadır. Günümüzde idari örgütler kamu hizmeti sunarken (özellikle güvenlik, sağlık vb alanlarda) insan haklarının temel normlarına uymak durumundadırlar. Burada söz konusu ettiğimiz şey,

14 Ken Andrews, The Concept of Corporate Strategy, Irwin, Illinois, 1987.

15 Gerald Vinten, "Putting Ethics into Quality", The TQM Magazine, Vol.10, Number 2, MBC University Press., 1998, s.89.

16 Doğan Canman, Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayın No: 260, Ankara-1995, s. 57.

hukuksal düzenlemelerden ziyade, hukuk-ötesi bir olgu olarak¹⁷, kamu görevlilerinin zihinsel bir dönüşüm içinde olması ve kamu örgütlerinin yapı ve işleyişinin temel normlara uygun olması gerektiğidir.

Nitekim Avrupa Birliğince Nice’de 7 Aralık 2000 tarihinde kabul edilen “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”¹⁸ bu alana dair birçok hüküm içermektedir. Bu hükümlerden en çarpıcı olanı ise 41. madde ile düzenlenen “iyi yönetilme hakkıdır. Bu madde 1. paragrafıyla herkesin “kendisi ile ilgili işlerin. Birliğin kurum ve kuruluşları tarafından, tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesi hakkı”nı düzenlemektedir.

Kamu yönetiminin demokratikleşmesinde en önemli unsur açıklığın sağlanabilmesidir. Açıklık her şeyden önce yönetimde dürüstlüğün hakim kılınması için gereklidir, ancak yeterli değildir. Bunun yanında bir dizi diğer önlemlerle desteklenmesi gerekir. Bunları önem sırasına göre belirtecek olursak; etik, liyakat ilkesi, kalite, etkinlik, verimlilik, desantralizasyon ve etkin denetim şeklinde sıralamamız mümkündür. Belirtmek gerekir ki, bu ilkelerin hepsi birbiriyle yakından ilgilidir ve birbiriyle uyumlu bir bütünlüğün sağlanması gerekir.

Yerinden Yönetim (Desantralizasyon)

Kamu yönetimi reformunda, yetkilerin merkezden yerele aktarılması, hemen hemen her ülkede başvurulan bir yoldur. Ancak yetki ve sorumlulukların yerel otoritelere aktarılmasının yanında, kaynakların ve öz kaynak yetkisinin de devri gerekir. Bunun yanında yerel yönetimlerin de reform stratejisini uygulama bakımından genel kamu yönetimi ile birlikte hareket etmesi gerekir.¹⁹

Yerinden yönetim kamu hizmetlerinin daha hızlı ve verimli yapılmasında oldukça faydalı bir araçtır. Yaygın bürokratik prosedürleri azaltacağı için etkinliği artırır. Ayrıca, personelin kendini yetkili hissetmesine neden olur ve ilgili kişinin iş verimliliğinin artmasına yardım eder. Belirtilen bu yönetsel ve kişisel faydaların yanında siyasal anlamda da desantralizasyon yarar sağlayan

-
- 17 Ayrıntılı bilgi için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “İnsan Hakları Güvenceleri Hukuk ve Ötesi”, İnsan Hakları Sempozyumu (10-11 Aralık 1994, İstanbul). İstanbul Büyükşehir Belediyesi Hukuk Müşavirliği Yayın No: 1, İstanbul-1995, s. 84-87.
 - 18 Şart Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinin C serisinin 364’üncü sayısında, 18 Aralık 2000 tarihinde yayımlanmıştır. Şart’ın Türkçe metni için bkz. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk>.
 - 19 Osman Yılmaz, a. g. e., s. 17.

sonuçlar doğurur. Yerel siyasette siyasetçiler halka daha yakın oldukları için onlara karşı daha sorumlu ve hesap verebilir bir konuma girebilirler.²⁰

III. TÜRKİYE'DE YAPILMASI GEREKENLER

Yukarıda yaptığımız genel değerlendirmeler doğrultusunda, Türkiye’de yapılması gerekenleri iki temel alan doğrultusunda ele alabiliriz. Bunlardan birincisi, devletin toplum için üstelendiği rolün yeni gelişmeler doğrultusunda yeniden tanımlanmasıdır. Bu yeniden tanımlama niteliği itibariyle siyasi bir uzlaşmayı gerektirir. Bu uzlaşma sağlanabildiği ölçüde, politika yapmanın sınırları da yeniden tanımlanmış olur. İkincisi ise, devletin temel hizmet aracı olan kamu yönetimi örgütlerinin nasıl daha etkin ve verimli çalıştırılabileceğine dair çaba içine girmektir. Bu alanda yapılması gerekenleri diğer ülke uygulama ve deneyimlerinden daha net çıkarmak mümkündür. Çünkü örgütsel yapılar ve bu yapıların işleyişi sonuç itibariyle bir birine benzerdir ve önemli oranda teknik niteliğe sahiptir. Dolayısıyla tercih edilen yönetim anlayışı ve tekniği örgütlerin başarı veya başarısızlığına doğrudan etki etmektedir. Ancak burada belki en önemli değişken olarak toplumsal kültürden bahsedilebilir.²¹ Kültür temelde ana yapı ve ilkelerden çok, stil ve hangi ilke ve uygulamaların ön plana çıkacağına etki eder. Fakat bu bile iyi bir ön hazırlığı ve derinlemesine çalışmayı gerektirir.

A. SİYASAL ALANDA NELER YAPILABİLİR?

Burada öncelikle siyasetin toplum açısından ne anlama geldiği üzerinde düşünmek gerekiyor. Max Weber, siyasetin anlamını, devlet için yaptığı tanımdan hareketle ortaya koymaktadır. Weber devleti, “belli bir arazi içinde fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde (başarıyla) bulunduran insan topluluğu” olarak tanımlamaktadır. Böylece devlet, şiddet kullanma ‘hakkı’nın tek kaynağı olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda siyaset “devletler arasında ya da devlet içindeki gruplar arasında gücü paylaşmaya ya da gücün dağılımını etkilemeye çalışmak”tır.²² Dawid Easton ise, siyaseti toplumsal kaynakların dağıtımı/bölüşümü bağlamında ele almaktadır. Easton’un yaklaşımına göre, toplumsal süreç çeşitli faaliyetlerin sürekli bir akış içinde olması, bu faaliyetler

20 Christopher Pollit, Johnston Birchall, Keith Putman, Decentralising Public Service Management, Macmillan Pres., 1998, s.1.

21 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. A. Selami Sargut, Kültürler Arası Farklılaşma ve Yönetim, Verso Yayıncılık, Ankara-1994.

22 Max Weber, Sosyoloji Yazıları (Çev. Taha Parla), İletişim Yayınları, 1996-İstanbul. s. 132-133

kanalıyla sınırlı sayıdaki değerli kaynakların birbiriyle etkileşimde bulunan bireylerce alınıp verilmesi ve bu tür kaynaklara sahip olmanın bireylerin temel amaçlarını oluşturması olarak görülmektedir. Easton'a göre kaynaklar maddi olabileceği gibi, güç ya da saygı türü soyutlamaları da içerebilir.²³ Dolayısıyla Easton'a göre siyaset, "toplumdaki maddi ve manevi değerlerin (ya da kaynakların) yetkili otoriteler tarafından toplum adına bağlayıcı nitelikte, meşru sayılan kararlar yoluyla dağıtılmasıdır."²⁴

Siyasal partilerin fonksiyonu, esas itibariyle siyasal iktidarı ele geçirmek ve kullanmaktır. Tabii ki buradaki "kullanma"nın yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda güç veya kaynağın bölüşümü olarak yorumlanması yerinde olur. Böylece siyasi partilerin toplumsal yaşamdaki rol ve işlevleri hakkında daha sağlıklı bir değerlendirme imkânı ortaya çıkmaktadır.

Bu genel değin iler ışığında Türkiye'deki siyasal yapıyı ve siyasal partileri değerlendirdiğimizde, sorun alanı olarak önümüze iki önemli konu çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, siyasal alanı tanımlayan ve bu alandaki politik oluşumların genel niteliğini belirleyen düzenleyici hükümlerden kaynaklanan sorunlardır. Diğeri ise, siyasi partilerin örgütsel yapıları ile, örgütlenme zihniyetlerinden kaynaklanan sorunlardır. Bu sorunlar sonuç itibariyle siyasal alanın sağlıklı işleyişini engellemekte ve dolayısıyla toplumun yönetilme kalitesini düşürmektedir. Şimdi bu konuyu biraz daha açalım.

Siyasal Partilerin Örgütlenme Tarzından Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye'deki siyasal parti örgütlerinin profesyonelce yönetilemediği genel bir gözlem olarak söylenebilir. Üye kayıtları düzensizdir, bütçe yapıları şeffaf değildir ve taşra örgütlenmeleri etkin bir yapı taşımaz. Bunun yanında, taşra örgütleri ile genel merkez arasında bağlar kuvvetli değildir. Dolayısıyla, "hizip ve şahıs mücadelelerinden doğan, belirsiz ve değişken bağlarla birbirine bağlanmış, komitelerden kurulu tutarsız bir yığın söz konusudur."²⁵

Bu durum onların ülkeyi iyi bir biçimde yönetme iddialarıyla çelişmektedir. Dolayısıyla, kanımızca ülkeyi iyi yönetmeye talip olan bu organizasyonların, her şeyden önce kendi organizasyonel yapılarını profesyonelleştirmeleri gerekmektedir. Bu duruma bir örnek vermek gerekirse, belediye

23 Gianfranco Poggi, Çağdaş Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım (Çev. Şule Kut- Binnaz Toprak), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul-1991, s. 17-18.

24 Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., İstanbul- 1996, s. 103.

25 Suavi Tuncay, Parti İçi Demokrasi ve Türkiye, Gündoğan Yayınları, Ankara-1996, s. 171.

başkanlıklarına aday gösterilen adayların, çoğu zaman yerel yönetim alanını tanımayan ve profesyonel yönetim becerisi olmayan kişilerden seçilmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak, alanı tanımayan ve yönetimle hiç uğraşmamış kişiler, istenilen verimlilik ve etkinlikte iş üretememektedirler. Gerçi sonuç itibariyle başarısız seçilmiş yöneticiyi değiştirmek mümkün ama bu da halkın ve toplumun 5 yılına mal olmaktadır. Çok hızlı değişimlerin yaşandığı çağımızda bu süre hiçte azımsanacak nitelikte değildir.

Bu gibi sorunlara çözüm olarak, partiler kendi hizmet içi eğitim faaliyetlerini kurumsallaştırabilirler. Böylelikle farklı görevler için düşündükleri aday adaylarını buralarda eğitebilirler. Bunun yanında adayların seçim sürecinde kısa bir sürede belirlenmesinin yerine, belirlenme süresi daha uzun bir zamana yayılmalıdır. Böylelikle hem adayın ilgili alanda eğitime tabi tutulması, hem de en nitelikli adayın seçilmesi mümkün olabilir.

Siyasi partilerin diğer bir sorunu merkezi yönetim ve taşra yönetiminde oligarşik eğilim ve yapılanmanın egemen olmasıdır. Bu olguyu açıklamak için Robert Michels'in "Oligarşinin Tunç Kanunu" kuramına müracaat edebiliriz. Michels bu kuramını Avrupa ve özellikle Almanya'daki sosyalist partilerle işçi sendikaları üzerinde yaptığı araştırmalara dayanarak 1911 yılında geliştirmiştir. Bu kuramın ana fikri şöyle özetlenebilir:²⁶

Parti organlarında tam gün mesai yapacak maaşlı görevlilerin istihdamı gerekli görülmektedir. Bu görevliler parti organlarında çalışmaya başladıktan sonra belli dallarda uzmanlaşırlar. Örgüt liderleri de kurumu yönetmek için gerekli eğitim ve deneyime ihtiyaç duyarlar. Bu liderler yaptıkları işlerde zamanla uzmanlaştıkları için "profesyonel liderliğe" sahip olurlar. Sosyal köken itibariyle mensup oldukları tabakadan ilişkilerini keserler ve bir çeşit elit zümre haline dönüşürler. Bu yöneticiler pozisyonlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek için çalışırlar. Pozisyonlarını koruyamayacaklarını anladıkları zaman, kendilerinden sonra gelecek olanları bir çeşit kooptasyonla belirlerler. Bu durumda resmi seçimler oylamanın ötesinde bir anlam taşımaz. Böylece örgütlerin tümü, hatta yapıları resmen demokratik olanlar bile, yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren "tunçtan bir kanuna" tabi olurlar.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Michels bu kuramını Avrupa'da işçi sendikaları ve bazı partiler üzerinde yaptığı araştırma ve gözlemlerden sonra ortaya koymuştur. O günden bu güne Avrupa'da bu bağlamda olumsuzlukların

26 Robert Michels, Political Parties, Collier Books, New York-1962, s. 338.

giderilmesi yönünde önemli mesafelerin alındığı görülmektedir. Ancak Ülkemizdeki siyasal partilerin yapısına baktığımızda, Michels'in tasvir ettiği yapıyı az ya da çok gözlemlemek mümkündür.²⁷ Bu sadece merkez örgütleri için söz konusu olmayıp, taşra örgütlenmelerinde benzeri durum geçerlidir.

Siyasi partilerde oluşan oligarşik yapı, en çok parti içi demokrasinin işlememesi bağlamında kendini göstermektedir. Halbuki, “sağlıklı bir demokrasi siyasal katılımdan, siyasal katılım da parti içi demokrasinin kurumsallaşmasından geçmektedir.” Parti içi demokrasiye etki eden faktörler içinde önemli olanı, siyasal partileri yönetenlerin “demokratik bilinci” ve “demokratik kültür birikimi”dir.²⁸

Parti içi demokrasinin işlememesinin siyasal alan üzerindeki olumsuz etkilerinin bazıları şunlardır:²⁹

- Demokrasi anlayışı dejenerasyona uğrar ve halkın siyasete karşı ilgisi zayıflar. Çünkü oluşan oligarşik yapı, hem parti üyelerinin hem de vatandaşların katılım yollarını ya kapatır, ya da zayıflatır. Bunun sonucu olarak var olan sistem içinde istek ve taleplerini kabul ettiremeyeceğini veya dile getiremeyeceğini düşünen vatandaşlar, sisteme karşı bir yabancılaşma içine girerler. Halkın talep ve beklentilerinin aksine alınan siyasal kararlar tek yanlı alındığından toplum içinde sıkıntılar doğurur. Bu sıkıntılar birikerek, toplumsal bunalmalara, hatta insanlar meşru zemini kendilerine kapalı gördüğünden illegal nitelikli faaliyetlere yol açabilir.

- Siyasal partilerde lider sultanı oluşur. Kararlar lider ve onun dar kadrosu tarafından alındığından, halka ait olan egemenlik hakkı, sınırlı sayıda kişiye kullanılmış olur. Böylece azınlığın çoğunluğa tahakkümü ortaya çıkar. Demokrasinin özüne aykırı düşen bu siyasal yapılanma, halkı sorunlara çözüm üretebilme yeteneğinden uzaklaştırır.

Yukarıda ifade ettiğimiz olumsuzlukların yaşanmaması için, demokrasi olgusunun sonucu olarak var olan siyasal partilerin, her şeyden önce tam demokratik niteliğe kavuşması gerekmektedir. Bunu sağlamanın da en önemli aracı, etkin bir örgütlenme ve bu örgütsel yapı içerisinde işler hale getirilen parti içi demokrasidir.

27 Hatta aynı olgu işçi sendikaları, esnaf örgütleri ve bazı sivil toplum örgütlerinde de karşımıza çıkmaktadır.

28 Suavi Tuncay, a. g. e., s. 297.

29 A. e., s. 298-302.

Siyasal Alanı Düzenleyen Kurallardan Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde siyasal yaşamı düzenleyen ve ona şekil veren düzenlemelerin başında ilgili Anayasa hükümleri gelmektedir. Diğer temel düzenlemeler ise, Siyasal Partiler Kanunu ve Seçim Kanunudur. Genel olarak Türkiye’de hemen hemen herkes, siyasal yaşamı düzenleyen bugünkü yasaların değişmesinde hemfikirdir.³⁰ Ancak yapılacaklar / yapılması gerekenler üzerinde uzlaşma sağlanamadığı için somut bir sonuç ortaya çıkamamaktadır.

Bu alana yapılacak değişikliklerde şu temel ilkelerin göz önünde tutulmasında yarar vardır:

- Yapılacak düzenlemeler, seçim çevreleri arasında dengeyi sağlamalı ve keyfi düzenlemelere yolu kapatmalıdır.³¹
- Yapılacak düzenlemeler, “çoğunlukçu” değil, “çoğulcu” demokrasi anlayışına uygun olmalıdır.
- Yapılacak düzenlemeler, insan hakları alanında günümüzde ulaşılan anlayışın, siyasal organizasyonlarca içselleştirilebilmesi yönünde bir yapı içermelidir.

B. ÖNCELİKLİ SORUN ALANLARININ TESPİTİ

Ülkemizde kamu yönetimi alanında ne yapılması gerektiği konusunda yukarıda belirtilen reform düzenlemeleri temel yol gösterici niteliğindedir. Ancak bunların yanında, sahip olunan bazı yapısal sorunlar vardır. Önce bu yapısal sorunlara değinmek, daha sonra, etkin bir kamu yönetimi için ne yapılabilir sorusuna yanıt aramak yerinde olacaktır.

Tam Kurumsallaşmış Bir Kamu Bürokrasisi

Türkiye’de, çoğu kamu kurumunun kurumsallaşma yönünde önemli eksiklikleri vardır. Özellikle siyasal kayırmacılığın yaygın hale gelmesi, niteliği düşük kişilerin üst düzey kamu görevlerine atanmaları, rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlaşması gibi nedenlerden dolayı kamu yönetimi bütün olarak kurumsallaşamamaktadır. İlkesiz ve yeteksiz yöneticilerin kurumsallaşmayı başarmalarını beklemek de aslında doğru değildir. Bu nedenle özellikle siyasal kayırmacılığın (nepotizm) artık kamu yönetiminde hakim olması önlenmelidir.

30 Bu konuya bir örnek olarak bakınız, Tuncay Özilhan, “Siyasi Reformları Unutmayalım”, Görüş, TÜSİAD Yayını, Ağustos-Eylül 2001, s. 6-7.

31 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Beta Basım Yayın Dağıtım A. Ş.. İstanbul-1996, s. 257-259.

Sıkı bir liyakat bürokrasisi kurulmalı ve kamu örgütleri nispi bir özerkliğe kavuşturulmalıdır. Kamu bürokrasisi ve kamu kurumları siyasetçilerin kendi yandaşlarını yerleştirdikleri istihdam merkezi olmaktan çıkmalıdır.

Üst düzey yöneticilerin atanması ve görevden alınması bakımından Türkiye ile karşılaştırılabilecek demokratik bir devlet yoktur. Siyasal üst düzey atamalarının sistemin bir gereği olduğu ABD'de bile bu sayı onları geçmez ve sıkı bir parlamento denetimi söz konusudur. Bir yöneticinin uyguladığı bir politika daha sonuçları bile alınmadan yönetici değiştiği için uygulanmamakta veya farklı uygulanmaktadır. Bürokrasinin politika yapabilme ve geliştirebilme niteliği bu bakımdan büyük zarar görmektedir.

Türkiye'de kamu kurumları bütünüyle yeniden yapılandırılmalıdır. Bu yeniden yapılandırmada yerleşmiş olumlu değerler korunmalı ancak kaliteyi, etiği, liyakati ve etkinliği ön plana alan demokratik bir kamu yönetimi yeniden kurulmalıdır. En alt düzeydeki çalışandan en üst düzeydeki yöneticilere kadar liyakate önem verilmelidir.

Liyakat kadar önem taşıyan bir başka unsur ise kamu kuruluşlarının günlük siyasi çekişmelerin dışına çıkarılması amacıyla özerkleştirilmelerine özen gösterilmelidir. Siyasilerden bağımsızlıklarının sağlanmasında Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) önemli bir yer tutar. BİO'ların demokratik yönlerinin zayıf olduğu ileri sürülebilir ancak, bu onların kusuru değildir. Daha demokratik yollarla oluşturulan, seçimle veya sınav ile gelinen ve sorumluluğu sağlanmış BİO'lar demokrasi bakımından tehlike arz etmezler. Zaten gelişmiş demokratik ülkelerin birçoğunda BİO benzeri çok sayıda örgütlenme söz konusudur. Ülkemizde de son dönemlerde bu tür örgütlenmelere duyulan ihtiyaç sonucunda adeta bir patlama yaşanmaktadır. Ancak önemli olan sayılarının çok olması değil, işlevlerini demokratik olarak siyasal baskıdan uzak bir şekilde görevin gereklerine uygun olarak yapabilmelerinin sağlanmasıdır. Bu açıdan bakınca sayıları çok olmasına rağmen kamu yönetiminin işlevleri ve denetlenmesi bakımından daha yeni BİO'lara ihtiyaç duyulduğu da açıktır.

Kamu bürokrasisinin kurumsallaşması gerçekleşmediğinden büyük ölçüde siyasetçilerin etkisi altında kalmaktadır. Kötu yönetimin (maladministration) bütün özelliklerini taşıyan Türk kamu bürokrasisi bir an önce demokratik, etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulmalıdır. Aksi takdirde, halka hizmet anlayışının yetersizliği ile bu olumsuz özellikler bir araya gelmekte ve kamu bürokrasisi devletin kıt kaynaklarını birilerine keyfi olarak dağıtan, sağlıksız verimsiz ve müsrif bir yapı sergilemektedir³².

32 Yakup Kepenek. "Ulus Devletten Gelişmeci Devlete", ODTÜ Gelişme Dergisi, C.26, s.3-4, Ankara 1999, s.325-326.

Kamu Yönetiminin Demokratik Niteliğinin Arttırılması

Demokratik kamu yönetimi bakımından önemli bir konu halkın, sıradan insanların kamu kurumlarının karar alımı sürecine etkin olarak katılabilmelerinin sağlanmasıdır. Sadece yerel konularla ilgili değil, ülkenin genel sorunlarıyla ilgili olarak da politika belirlenirken halkın görüşlerinin alınması bu açıdan zorunludur. Teknik konular dışında, yapılan uygulamaların etkileri ve sonuçları halka açıklıkla ifade edilmeli ve gerekli bilgiler verilmelidir. Bilgi vermek yeterli değildir. Karar alımı süreçlerine doğrudan halkın katılımı ve etkili olması da sağlanmalıdır. Bunun için açık yönetim ilke ve uygulamalarına süratle geçmek gerekir.

Demokratikleşme bakımından önemli bir konu da kamu kurumlarının halka hesap verebilecekleri mekanizmaların oluşturulması gereğidir. Demokrasi sadece seçimlerde oy kullanmaktan ibaret değildir. Katı merkezîyetçi bir yönetim anlayışının Türkiye'yi bir yere götürmeyeceği açıktır. Bu nedenle yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması ve görevleriyle uyumlu gelir kaynaklarına kavuşturulması önem taşır.

Kalitenin Etik ile Birleştirilmesi

Kamu yöneticilerinin etik ilkeleri yönetim stratejisinin bir parçası olarak görmeleri gerekir. Bunun için öncelikle kamu yönetimi etiğinin ne anlama geldiğini iyice anlamaları ve içselleştirmeleri lazımdır. Bu bakımdan şu unsurlar önem taşır:

- Mevcut ortamın şartları.
- Çalışanların liyakati ve yeterliliği.
- Personelin bireysel değerleri ve düşünceleri.
- Toplumun çalışanlardan beklediği ahlaki zorunluluklar.

Mevcut yönetim stratejisinin tespitinde ileri sürülen dört temel unsurdan son ikisinin etik nitelikli olduğu açıktır. Dolayısıyla strateji oluşturulurken personelin bireysel değerleriyle ve toplumun kamu örgütlerinden beklentileriyle uyum içinde olup olmadığına dikkat etmek gerekir. Bu bakımdan kamu kurumlarında paylaşılan değerlerin ve organizasyonun kültürünün göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi önemlidir. Bu açıdan Türkiye'de yönetim anlayışının yeniden değerlendirilmesi gerekir. Emreden, vatandaşa yukarıdan bakan ve onları yönlendirilmesi gereken insanlar olarak görmekten vazgeçmek belki de tersine onlara hizmet için var olduğunun bilincinin sıkıca yerleştirilmesi gerekir. Emreden devletten hizmetçi devlete geçiş elbette bir zaman gerektirir ama, önemli olan bu açıdan kamu yönetiminde bir zihniyetin yerleşmesidir. Hizmet eden memur kavramı kamu yönetimi etiğine daha

uygundur. Çünkü gerçekten de memurların temel varlık nedeni halkın güvenliği ve refahını sağlamak için ona hizmet etmektir. Bu durum demokrasinin etosuna da uygundur. Mademki devlet vatandaşı için vardır, o halde memurların temel görevi de vatandaşlarına daha kaliteli ve nitelikli hizmet sunmaktır.

Etik anlayışa dayalı kamu yönetiminin kurulmasında ilk adımlardan birisi, her bir kurumun ayrı ayrı ve bütün kamu kurumlarının görevleri gereği etik ilke ve standartları tespit etmeleridir. Belirlenen bu yazılı etik ilkeler, güçlü bir etik ortamın doğmasının yanında iletişim kanallarının da açık olmasına neden olur. Açık iletişim ise, memurları etik dışı müdahalelerden koruyan önemli bir araçtır. Bu açıdan birçok ülke etik standartları ve ilkeleri açıkça belirleyerek kamu yönetiminin önemli bir parçası haline getirmişlerdir. Ayrıca, bu konu gittikçe artan bir şekilde profesyonel ve akademik çalışma alanı haline gelmektedir. Gazeteler, araştırmalar, kurslar ve araştırma merkezleri bu konuya gittikçe daha çok önem vermektedirler. Ülkemizde de bu konu son zamanlarda çokça gündeme gelmiştir. Bu bakımdan kamu yönetiminde etik eğitiminin ve kurslarının yaygınlaştırılması ve sürekli gözden geçirilerek yaşatılması son derece önem taşır.

Kamu yönetiminde etiğin işlerliğini sağlamanın bir yolu da etik dışı uygulamaları haber veren muhbirlerin kullanılmasıdır. Burada özellikle üzerinde durulması gereken konu, etik dışı olayları haber vermenin ahlaka aykırı bir yönü olmadığıdır. Çünkü bizim yönetim sistemimizde jurnalcilik diye oldukça kötü ve dışlayıcı yönü olan bir anlayış mevcuttur. Oysa tam tersine bu hareket jurnalcilik değil, etik dışı hareketi ilgili kişilere bildirmektir ve tam olarak ahlaka uygun bir davranıştır. Asıl ahlak dışı olan bu tür hareketleri görmezden gelmektir. Bu açıdan içeriden bilgi sızdırma anlamına gelen muhbirlerden yararlanma ihmal edilmemelidir. Kamu yönetimindeki yolsuzluk ve rüşvet olaylarıyla baş edebilmenin önemli bir yolu muhbir kullanmaktır. Bu yöntem birçok ülke tarafından başarıyla uygulanmaktadır. Hatta birçok ülke muhbirlerin korunmasıyla ilgili yasal düzenlemeler bile yapmıştır. Aynı düzenlemelerin Türkiye'de de yapılması ve ahlak dışı hareketlerin daha başlangıç aşamasında veya diğer aşamalarda önlenmesi sağlanmalıdır. Bu nedenle bilgi sızdırma olgusunu olumsuz bir durum olarak algılamak yerine tam tersine oldukça yararlı bir mücadele aracı olarak görmek gerekmektedir. Etik dışı hareket eden ve bu olayları örtbas etmeye çalışan organizasyonlar muhbirleri hatalı davranmak ve kurumun çıkar ve şöhretini bozmakla suçlamaktadırlar³³. Bu bakımdan kamu yönetiminde muhbirlerden yararlanmak

33 G. Winten, (Ed.), Whistleblowing-Subversion or Corporate Citizenship?, Paul Chapman, London, 1994.

hem açıklığı sağlayacak hem de yasadışı uygulamaların açığa çıkarılmasına yardımcı olacaktır.

Sadece etik bir kamu yönetiminin kurulmasıyla bütün sorunların ortadan kalkacağını ve kamu yönetiminin etkin olacağını düşünmek anlamlı değildir. Bunun için toplam kalite yönetiminin prosedürlerinin benimsenmesi önemli bir diğer unsur oluşturur. Ayrıca kalite ile etik arasında bağlantı kurularak hem toplumun kamu yönetiminden beklentileri gereği gibi karşılanmış olur hem de kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışması sağlanabilir.

Özel Sektörün Sorumlulukları

Demokratik bir devlet yönetiminin oluşturulmasında sadece kamu kurumlarına önemli görevler düşmez. Özellikle Türkiye gibi paternalist ilişkilerin yaygın olduğu gelişmekte olan ülkelerde özel sektörün devletle olan göbek bağının kesilmesi ve üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmesi gerekir.

Yolsuzluk, rüşvet, bozulma vb. gibi olumsuz davranışlar sadece kamu bürokrasisine özgü durumlar değildir. Bürokratlar kendi kendilerine rüşvet veremezler. Bu nedenle kamudaki bozulmaların bir nedeni de özel sektörün üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmekten kaçınmasıdır. Bu konu gerçekten de önemlidir, çünkü son zamanlarda Türkiye önemli özelleştirme girişimlerine başlamıştır. Bu girişimlerin başarılı olabilmesi için özel sektörün artık devletten beslenmekten vazgeçmesi ve uluslararası piyasalarda rekabet koşulları içinde hareket edebilecek yol ve yöntemleri bulması gerekir.

Bunun yanında, vergi kaçakçılığı, sendikal sorunlar, çocuk işçi çalıştırılması, sigortasız işçi çalıştırılması gibi özel sektörün üzerine düşen yasal zorunlulukları yerine getirmediği de yaygın olarak kabul edilmektedir³⁴. Bu tür uygulamaların yaygın olması birtakım ekonomik etkenlerce haklı gösterilebilir. Örneğin, kamu denetiminin yetersizliği, örgütlenme özgürlüğü önündeki yasal sınırlamalar, yüksek oranlı işsizlik, düşük ücretler ve vergi oranlarının yüksekliği bu nedenler arasında gösterilebilir. Belirtmek gerekir ki, bu nedenlerden hiç biri özel sektörün yasaların belirlediği alanların dışına çıkmalarını haklı gösterecek meşru gerekçeler değildir.

Ekonomide çok büyük oranda bir kayıt dışılık söz konusudur. Meslek etik ilkeleri özel sektörde pek dikkate alınmamaktadır. Özel sektör meslek odaları gerekli yaptırım gücünden yoksundur. Belirtilen bu olumsuz unsurlar sadece

34 Yakup Kepenek, a. g. e., s. 330.

özel sektörün kabahati de değildir. Devlet üzerine düşen denetim ve gözetim görev ve yetkilerini gerektiği gibi kullanmadığı için bu sorunlar yaygın bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Demokratik bir devlet öncelikle vatandaşlarının (tüketici) hak ve sorumluluklarını garanti altına alan devlet demektir. Bu açıdan da piyasadaki olumsuzlukları düzenlemesi onun için bir zorunluluktur. Devlet görevini yapmaz ise özel sektörün kendiliğinden bu görevini yapmasını beklemek biraz fazla iyi niyetli olmayı gerektirir.

Devletin Desantralizasyonu

Bunun için öncelikle desantralizasyon kavramının ne anlama geldiği üzerinde durmak gerekir. Çünkü gerçekten de bazen desantralizasyon adına yapılan bir takım düzenlemeler daha çok merkezileşmeyi gündeme getirmekte ve beklenen yarardan çok zararlara neden olabilmektedir. Desantralizasyon konusunda akademik tanımların ortak noktalarını ele alacak olursak şöyle bir tanıma ulaşmamız mümkün olabilir: Yasal otoritenin daha küçük ve çok sayıda aktör arasında dağıtılması. Belirtmek gerekir ki yasal otoritenin desantralize edilmesinde çok sayıda yol ve yöntem vardır. Bu bakımdan üç temel prensip üzerine dikkatleri çekmek gerekmektedir. Bunlardan birincisi, “politik desantralizasyon” ile “yönetimsel desantralizasyon” arasındaki temel farklılıktır³⁵. Örneğin merkezi hükümet otoritesini belli alanlarda (sağlık, eğitim gibi) seçilmiş yerel yönetimlere desantralize ediyor ise burada politik bir desantralizasyondan söz edilebilir. Yönetimsel desantralizasyonda ise, otorite daha çok seçilmiş birimlere değil atanmış birimlere verilmektedir. Yetki devrinde kamu yöneticiliği ve uzmanlık niteliği politik niteliğin önüne geçmektedir. Merkezdeki bakanlıkların ellerindeki yetkileri taşradaki birimlere veya merkez dışındaki birim ve kurullara aktarması bu türden desantralizasyona örnek verilebilir.

İkinci temel farklılık ise rekabetçi olan ve olmayan desantralizasyon arasındadır. Yukarıda ifade edilen yönetimsel desantralizasyon aslında rekabetçi olmayan bir desantralizasyondur. Mevcut bir organizasyon içinde yukardan aşağıya yetki devri söz konusudur. Bir üst organdan ona bağlı alt organlara yetki devri olmaktadır. Rekabetçi desantralizasyonda ise rekabet güdüsü söz konusudur. Belli bir hizmetin sunulmasında mülkiyet yine kamuda kalmaktadır. Sadece yapılan bir sözleşmeyle işletme hakkı devredilmektedir. Burada sözleşme bir kamu kurumuyla yapılabileceği gibi bir özel firmayla da

35 J. Birchall, Decentralisation of Local Government Services: Some Emerging Paradigms, 1996’ dan aktaran Christopher Pollit vd. ak., s. 6.

yapılabilir. Bunun avantajı şayet hizmetlerde beklenen performans gerçekleşmez ise sözleşmeye dayanılarak yetki ilgili kurumdan alınarak başka bir kuruma verilebilir.

Üçüncü önemli desantralizasyon şekli ise aslında dahili veya iç desantralizasyon olarak da adlandırılabilir. Burada yetki bir kurumdan alınarak başka bir kuruma veya yeni oluşturulacak bir kuruma devredilmektedir. Bu bakımdan transfer oldukça köklü olmaktadır. Bu bakımdan yetki devri veya intikali demek daha doğru olur. Ayrıca bu tür bir yetki devri yasal değişiklikleri de getireceği için yapılması diğerlerine göre daha zordur.

Dördüncü dikkat edilmesi gereken desantralizasyon şekli ise yatay ve dikey desantralizasyondur. Yatay desantralizasyonda yöneticiler yetkilerini diğer gruplarla paylaşmak durumundadırlar. Üst yöneticiler daha önce sadece kendilerinin kullandığı yetkileri kurumdaki diğer personel ile paylaşmak durumundadırlar. Yatay desantralize olmuş bir organizasyonda belli personel kategorileri (örneğin hastanelerde doktorlar, okullarda öğretmenler, üniversitelerde hocalar) önemli otonomi alanları elde edeceklerdir. Bu kategorideki personel kendi kendini kontrol ve yönetim bakımından yetkili olacaklardır. Bu düzenleme gerçekten de son derece önemlidir. Çünkü birçok ülkede desantralizasyon adına sadece üst yöneticiler yetkilendirilmekte ve diğer profesyonellerin ellerinde hiçbir yetki kalmamaktadır. Oysa bu uygulamalar açıktır ki yatay desantralizasyona aykırıdır³⁶.

Bu duruma en iyi örnek Türkiye'deki üniversitelerde bilim adamlarının yetkilerinin neredeyse tamamının bir yöneticiye (Rektör) verilmesi oluşturur. Bu uygulamanın adı da üniversitelerin özerkliği gibi demokratik bir kavrama dayandırılmaktadır. Oysa bu türden uygulamalar yatay desantralizasyona tabi tutulmalıdır. Aynı durum 1987-97 yıllarında İngiltere için de söz konusudur. Birçok kamu yönetimi reformcusunun belirttiği gibi kamu kurumunda yöneticiler diğer personel gruplarının yetkilerini ele geçirmiş durumdadırlar³⁷.

Bu desantralizasyon tipleri üzerinde durmamızın temel nedeni herkesin desantralizasyondan ne anladığının açıkça ortaya konmasıdır. Görüldüğü gibi birbirinden farklı dört desantralizasyon tipi vardır ve hangi tip

-
- 36 Yatay desantralizasyonla ilgili olarak ayrıntılı açıklamalar için bkz. H. Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1979, s. 1 86.
- 37 C. Pollitt, *Managerialism and the Public Services*, 2nd edn. Blackwell, Oxford, 1993; Fitz, J., D. Halpin, S. Power, *Grant-Maintained Schools: Education in the Market Place*, Kogan Page, London, 1993. s. 68.

desantralizasyonun ülkemiz açısından daha gerekli olduğunun tartışılması gerekir.

Kamu yönetiminde reforma gidilirken hangi hizmetlerin hangi kurumlarca yapılacağı üzerinde önemle durmakta fayda vardır. Hizmetlerin özelliklerine göre hareket edilerek desantralizasyon yapılmalıdır. Bu bakımdan organizasyonların verdikleri hizmetlerin niteliklerini bir takım kriterleri ele alarak değerlendirmek gerekir. Bu kriterler şöyle belirtilebilir:

- Organizasyonun boyutu veya ölçeği neye imkân sunmaktadır?
- Verilen hizmetin niteliğine bakılmalıdır. Yüz yüze verilen hizmet midir, uzaktan görüşülerek yapılan hizmet midir, sürekli midir, geçici midir gibi hizmet özelliklerine dikkat edilmelidir.
- Hizmet ülkedeki bütün vatandaşlara mı yöneliktir, yoksa vatandaşların belli kesimlerini mi ilgilendirmektedir?
- Hizmetten yararlanma isteğe bağlı mıdır, zorunlu mudur?
- Hizmet emek yoğun nitelikte midir yoksa sermaye yoğun nitelikte midir?
- Hizmetin gerçekleşmesi için özel bir teknoloji gerekir mi yoksa esnek veya düşük teknoloji ile de yapılabilir mi?

Bu kriterler desantralizasyon yapılırken özellikle dikkate alınmalıdır. Çünkü desantralizasyon her yerde deva olan bir çözümlenme değildir ve gerektiği durumlarda gerektiği kadar yapılmalıdır. Bu unsurları kısaca açıklamakta fayda vardır.

Boyut kavramı organizasyonel çalışmalarda önemli bir yer tutar³⁸. Büyük yapılı organizasyonlarda reform yapmak ve uygulamak daha zordur. Bunun için desantralizasyon bakımından organizasyonların boyutlarına uygun planların yapılması gerekir.

Hizmetin niteliği, sürekli olması veya geçici olması reformlar açısından önem taşır. Örneğin eğitim hizmetinde öğretmenler ve öğrenciler sürekli olarak yüz yüze ve karşılıklı diyalog içindedirler. Oysa sağlık hizmetinde bu süreklilik yoktur. Hasta belli bir süre hastanede kalmak durumundadır. Yüzyüze ilişkilerin yoğun olduğu organizasyonlarda mutlaka açıklığın sağlanması gerekir. Bu tür organizasyonlarda bilgi akışı daha hızlı ve yaygındır ve insanlar genellikle

38 L. Donaldson, In Defence of Organisation Theory:A Reply to the Critics, Cambridge Univ.Press., Cambridge, 1985.

birbirlerini tanırlar. Bu nedenle açık iletişim insanlar arasındaki ilişkilerin daha samimi olmasını ve dürüstlüğü geliştirir. Kısaca kamu yönetiminde reform yapılırken özellikle desantralizasyon bakımından hangi hizmetlerin kimler tarafından yapılacağına karar verirken bu kriterlerin etraflıca düşünülmesi ve göz önünde tutulmasında etkinlik ve verimlilik açısından fayda vardır. Hangi birim daha ucuza ve daha iyi yapabilecek durumdaysa ilgili hizmeti o birim yapmalıdır. Bunun dışında bütün halkı ilgilendiren hizmetlerin merkezi yönetimde kalmasında bir sakınca yoktur. Çünkü, bu tür hizmetlerin farklı birimlere veya yerel yönetimlere verilmesi hizmetlerden yararlanan vatandaşlar arasında farklı uygulamaların doğmasına neden olabilir. Bu ise reformlardan sadece belli kesimlerin yararlanması veya yararlanamaması anlamına gelir ki, amaç kesinlikle bu değildir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler yetki ve sorumluluk bakımından eşit değildirlir. Bu bakımdan işbirliğine girme bakımından farklı güdülere sahiptirler. Bu güdüler beş temel üzerinde ele almak mümkündür. Bunlar finansal, anayasal, yasal, hiyerarşik, politik ve enformasyon olarak belirlenebilir³⁹. Bunların ilk üçünde merkezi yönetim birimleri oldukça avantajlı konumdadırlar. Hizmet enformasyonu bakımından ise yerel yönetim kuruluşları daha avantajlıdır. Ayrıca politik bakımdan da yerel halka daha yakın olmalarından dolayı bir takım üstünlükleri söz konusudur. Halkın bir konuda ne düşündüğünü ve hizmetlerin nasıl yapılması gerektiğini halka yakın olma avantajlarından dolayı daha iyi kavrayabilirler. Bu nedenle reformlar yapılırken bu avantajlı ve dezavantajlı durumlara dikkat etmek gerekir.

Desantralizasyonun temel amaçlarından biri verimliliği artırmaktır. Verimlilik bakımından önemli bir kavram ise performans kavramıdır. Bu kavram 1980'li yıllar boyunca yeni kamu yönetimi yazınında adeta moda olmuştur⁴⁰. Yine bu dönemde performans kavramı 3E-ekonomi, etkinlik, etkililik⁴¹- ile ifade

39 R A.W. Rhodes, Control and Power in Central-Local Government Relations, Gover, London,1981.

40 C. Pollitt, "Beyond the Managerial Model:The Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services", Financial Accountability and Management, vol.2, no.3.ss,155-170; C. Mawhood, "Performance Measurement in the United Kingdom, 1985- 1995", ed. E Chelmsky, W. Shadish, Evaluation for the Twenty First Century1A Handbook, Sage, London, 1997, ss. 134-44; OECD, In Search of Result:Performance Management Practices, PUMA/OECD, Paris, 1997.

41 Burada 3E kavramına kısaca açıklamakta fayda vardır. Ekonomikbir faaliyette girdilerin maliyetlerini minimize etmek;Etkinlik:girdiler ve çıktılar arasındaki oran. Belli bir üretim seviyesinin sürdürülmesinde etkin olabilmek için belli bir girdi veya minimum girdi ile maksimum sonuçların alınabilmesi. Etkililik: Bir programın, projenin veya politikanın hedeflerinin gerçekleştirilebilme derecesi anlamında kullanılmaktadır.

edilmeye çalışılmıştır. Kalite kavramı da performansın önemli bir tamamlayıcısı olarak gündeme gelmiştir. Desantralizasyon ve performansla bağlantılı bir diğer kavram ise sorumluluk ve kontroldür. Kamu yönetiminde reform yapılırken bu kavramlar üzerinde derinlemesine düşünmek ve bunların birbiriyle tutarlı olmasına dikkat etmek gerekir. Çünkü performansı artırmak için kamu yönetiminin sorumluluğunu göz ardı etmek demokratik prensiplerle bağdaşmaz. Yine bunun gibi yetki devri veya desantralizasyon yoluyla etkinliği sağlarken devletin kontrol mekanizmalarını gereği gibi işletmesinde fayda vardır. Bu bakımdan reform veya kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında bu dört kavramın üzerinde önemle durulması kaçınılmazdır.

Liyakat Sistemi Kurulmalı ve Korunmalıdır

Liyakat ilkesinin özellikleri bürokrasinin karakterini belirlemektedir. Gerçekten de rasyonel işleyen bir bürokrasinin varlığı için liyakat sisteminin tavizsiz uygulanması son derece önemlidir. Bu bakımdan liyakat ilkesinin varlığı yeterli değildir. Önemli olan uygulamada ne derece dikkatli davranıldığıdır. Özellikle kamu yönetiminde reform düşüncelerinin yoğun olarak tartışıldığı günümüzde hükümetin ve bürokrasinin her seviyesinde liyakat ilkesinin nasıl oluşturulacağı ve korunacağı temel sorunların başında gelmektedir. Liyakat sisteminin objektif olarak sürekli uygulanması bu konuda başta gelen sorunlardan biridir.

Liyakat sisteminin tavizsiz uygulanmasının birtakım yönetsel sorunlara yol açtığı⁴² ve örgütsel etkinliği olumsuz yönde etkilediği⁴³ ileri sürülmektedir. Oysa liyakat sisteminin temelde varlık nedeni yöneticilerin politik atamalara karşı korunması ve bürokrasinin kalitesinin artırılmasıdır. Çünkü gerek adam kayırmacılık gerekse politik nitelikli atamalar bürokrasinin niteliği üzerinde oldukça olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Bu bakımdan liyakat ilkesi aleyhine ileri sürülen iddiaları çok geçerli kabul etmek zordur.

42 Aslına bakılacak olursa liyakat sisteminin tam tersine yöneticileri politik kayırmacılığa karşı koruduğunu söylemek daha doğrudur. Çünkü bu sistemin temelde varlık nedeni nitelikli ve başarılı yönetici ve personelin politik çıkar ve kayırmacılıktan korunmasıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Susannah Zak Figura, Fair Game. Government Executive. <http://www.govexec.com/features/0599/s.3.htm>.

43 Bernard Rosen, Crises in the U.S. Civil Service, Public Administration Review, 46 (May/June 1986), s.207-215; Frank J. Thompson, Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence, Jossey-Bass., San Francisco, 1993; James Q. Wilson, Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It, Basic Books, New York, 1989.

Liyakat sistemini korumanın bir yolu da, liyakat ilkesini koruyacak bağımsız idari otorite kurmaktır. Türkiye bakımından belki de en gerekli olanı “Liyakat Koruma ve Gözetleme Kurulu” adı altında oluşturulması gereken bir bağımsız otoritedir. Bu kurul, bütün kamu kurumlarına personel alınmasından, ödüllendirilmesine hatta işe son verilmesine kadar birçok alanda yetkili kılınmalıdır. Bu nedenle siyasal açıdan tam bir tarafsızlığının sağlanması gerekir. Bütün kamu kurumlarının personel alımını gözetleyen her türlü şikâyeti dikkate alan, inceleyen ve sonuçlarını aktif bir şekilde yerine getiren bu türden bir kurul gerçekten de son derece önemli işlevler yapabilecektir.

Bağımsız idari otoriteler siyasal iktidardan değişen derecelerde özerk nitelikte olmalarına rağmen bu kurumlara/kurullara atamalar genellikle iktidar partileri tarafından yapılmaktadır. Görev ve yetkileri yasalarla net olarak belirlendiği için siyasetçilerin bu kurumlara doğrudan müdahale etme imkânları yoktur. Ancak, bu kurumlara atanacak kişiler siyasetçiler tarafından belirlendiği için siyasal müdahalelere az da olsa açık durumdadırlar. Zaten siyasi iktidara karşı özerklikleri değişen derecelerde olduğu için güçlü hükümetlere karşı çok fazla direnme imkânları yoktur. Son aşamada hükümet çıkaracağı bir yasayla ilgili kurumu/kurulu ortadan kaldıracabileceği gibi görevlerini ve yetkilerini de değiştirip anlamsız olmalarını sağlayabilirler. Ancak bu ihtimal sadece parlamentoda yüksek çoğunluğa sahip güçlü iktidarlar bakımından geçerlidir. Koalisyon hükümetlerinin bu açıdan daha az güçlü oldukları söylenebilir. Kısaca, siyasilerin bağımsız idari otoritelere müdahale edebilme imkânlarının artması liyakat ilkesinin önemli ölçüde zedelenmesi anlamına gelir. Bunun anlamı bu kurumlarda çalışanların sonsuz güvenliğe sahip olacakları değildir. Yasal olarak görevini gerektiği gibi yapmayan veya başarı sağlayamayan yönetici ve personelin hangi hak ve sorumlulukları olacağı belirlenmelidir. Görevini yasalarla belirlenen sınırlar içinde yapmayanlar elbette ki bu görevlerinden alınmalıdır. Bu liyakat ilkesine aykırı değil, tersine liyakat ilkesinin özünde olan bir kuraldır.

Burada liyakat ilkesi bakımından önemli olan kurullara yapılacak atamalarda görevin gerektirdiği nitelikte elemanların olmasıdır. Bu açıdan özellikle yönetici ve personelin hangi özelliklerinin olması gerektiği, eğitim düzeyi ve konusu, özgeçmişi, başarılı çalışmaları gibi objektif kriterler uygulanmalıdır. Bu kriterlerin ihmal edilmesi liyakat ilkesinin ihlali anlamına gelir ve bürokrasideki bozulmaların önemli bir bölümünü oluşturur.

İkinci önemli nokta ise halka doğrudan hizmet sunan birimlerin yöneticilerinin seçimidir. Burada özellikle dikkat edilmesi gereken nokta,

seçimlerden sonra oluşturulan hükümetlerin anahtar konumundaki kadrolarda yaptıkları değişimin boyutudur. Şayet bu görevlerde bulunan yöneticiler siyasi iktidarlarca değiştirilip yerine kendilerine sadık başkaları atanıyorsa, liyakat ilkesi önemli oranda ihlal ediliyor demektir. Türkiye’de bu konuda istatistiki bilgiler olmamasından dolayı ne kadar yöneticinin iktidarla birlikte değiştiğini söyleyebilmek gerçekten de zordur. Ancak, bu sayının binlerce olduğu rahatlıkla söylenebilir. Çünkü siyasi iktidar değişimlerinde başta Vali’ler olmak üzere çok sayıda Emniyet Müdürü de görevinden alınmakta ve başka pasif görevlere atanmaktadırlar. Diğer birimlerdeki değişiklikler ise basma fazla yansımamaktadır. Ancak, çok sayıda olduklarına şüphe yoktur.

Bu gerekçeler ülkemizde bir liyakat koruma kurulu veya liyakat ilkesi koruma kurumu gibi bir ad altında mutlaka bir liyakat koruma kurulunun oluşturulmasının zamanının çoktan geldiğini göstermektedir. Bu konudaki gecikmeler gerçekten de ülkemizin kamu bürokrasisinin niteliğinin her geçen gün kötüye gitmesine ve halkın kamu hizmetlerinden gerektiği gibi yararlanamamasına neden olacaktır.

Yolsuzluklarla Mücadele

Bozulma ve rüşvetin ekonomik sonuçları belki önemsiz olarak değerlendirilebilir, ancak unutulmamalıdır ki bu türden bozulmalar siyasal meşruluğu temelden sarsmaktadır. Yolsuzluk ve diğer bozulmalar demokratik politikayı temelden etkilemekte ve vatandaşların devletten şüphe duymalarına neden olmaktadır. Gerçi bu şüphe birçok ülkede uzun bir süreden beri varlığını korumaktadır. Basının olayların üzerine gitmesi, ifade özgürlüğü gibi demokratik formlarla yolsuzlukların önlenmesi oldukça zordur. Bunun için öncelikle kamu yönetiminde reforma gidilmeli, politik kayırmacılık önlenmeli, liyakat bürokrasisi kurulmalı ve devletin denetim sistemi yeniden dizayn edilmelidir.

Türkiye’de yakın tarihte cereyan eden bir dizi olay devlet ve özel sektör ilişkilerinin farklı boyutlarda olduğunu göstermektedir. Siyasetin finansmanı için gereken maddi destek özel sektör tarafından hiç esirgenmeden sağlanmış, onlar da iktidara geldiklerinde çevrelerindeki destekçilerini ihya etmişlerdir. Devletin ekonomideki ağırlığının aşırı düzeyde olması nedeniyle kamu kaynaklarının kredi, destek, yardım, sübvansiyon vb. adlarla özel sektöre ve özellikle siyasilere yakın olan gruplara yönelik kullandırılması ile sonuçlanmış ve yoğun bir gizli/açık yağmalama süreci günümüze kadar gelmiştir.

Zaten yetersiz olan ülke kaynaklarının batmakta olan kimi özel sektör kuruluşlarına tahsis edilmesi verimliliği ve etkinliği olumsuz yönde etkilemiş,

bunun sonucunda devlet sürekli olarak dışarıdan borç alarak neredeyse memur maaşlarını bile aldığı borçla öder hale gelmiştir. Ayrıca verginin yaygınlaştırılmaması, yoğun vergi kaçakları, rüşvetin yaygınlaşması ve etiksel bozulma gibi önemli yönetsel hastalıkları gündeme getirmiştir.

Yolsuzluklarla mücadelede Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri yeterinde tefiş elemanı istihdam etmemesinden kaynaklanmaktadır. Birçok alanda lüzumundan fazla eleman vardır, ama asıl olması gereken yerlerde nedense yoktur. Bu bakımdan özellikle Maliye Bakanlığının kadrolarının yeniden gözden geçirilmesi gerekir. Aynı nüfusa sahip diğer ülkelerde vergi denetimi yapan birimlerde çalışan personelin sayısı ülkemizden kat kat fazladır. Böyle bir durumda ellerindeki kadroların boş tutulması anlaşılır bir durum değildir. Ayrıca denetim sisteminin parçalanmış yapısının toparlanması ve yeni bir düzene oturtulması da bu konuda önemli katkı sağlayacaktır.

IV. SORUNLARIN ÇÖZÜMÜ İÇİN NELER YAPILMALIDIR?

Türkiye'de etkin bir yönetim oluşturmak ancak, yukarıda değinilen temel reform düzenlemeleri doğrultusunda, çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanmakla mümkündür. Aksi takdirde yetersiz hizmet ve verimsizlik, sorumluluktan kaçma ve keyfilik, yönetimde yozlaşma, aşırı merkeziyetçilik, gizlilik ve dışa kapalılık, bozuk halkla ilişkiler gibi kötü yönetim unsurlarıyla mücadele etmek gerçekten de zordur. Günümüzde çağdaş bir yönetim tekniği olarak, Toplam Kalite Yönetimi (TKY) ön plana çıkmış durumdadır. TKY, hem yukarıda sayılan reform alanlarına uygunluğu açısından, hem de etkinlik ve verimlilik sağlama açısından yararlanılabilir bir yönetim anlayışı ve stildir. Bununla birlikte devlet yönetiminde TKY'nin uygulanmasını güçleştiren bazı engellerden söz etmek mümkündür.⁴⁴ Ancak fazla ayrıntıya girmeden ülkemiz açısından bazı 'ana' sorunlara değinmek yerinde olacaktır:

A. ETKİN YÖNETİMİ GÜÇLEŞTİREN ETMENLER

Siyasal Sistemin İşleyişindeki Olumsuzlukların Devlet Örgütüne Yansıması
 Siyasal sistemin işleyişindeki aksaklıklar ve siyasal istikrarsızlık önemli oranda devlet örgütüne yansımakta, örgütsel yapının dejenerasyonuna yol açmaktadır. Siyasal istikrarsızlık sonucu hükümetlerin değişmesi büro-

44 Bu konuda bkz. Murat Önder, "Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanması". 5. Ulusal Kalite Kongresi (13-14 Kasım 1996 , İstanbul) Özgeçmişler ve Tebliğler Kitabı, Cilt, IV, TÜSİAD - KALDER yayınları, s. 919-923; Mînâ Özevren, Toplam Kalite Yönetimi Temel Kavramlar ve Uygulamalar, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul. 1997, s. 30-38.

rasiyi de etkilemekte, bu da yönetimde süreklilik ilkesini zedelemektedir. Bu bağlamda siyasal partilerin nitelik ve işleyişleri de önemli olmaktadır.⁴⁵

Geleneksel Bürokratik Anlayış ve Hantallaşmış Bürokratik Yapı

Ülkemizde devlet yapısına egemen olan bürokratik anlayış kurallara sıkı bağlılık, hizmet sunulan kesimin tepkilerine ve taleplerine kapalı ve verimli çalışmayı esas almayan bir nitelik taşımaktadır.⁴⁶

Kamu Personel Sisteminin Olumsuzlukları

Ülkemizdeki personel sistemini genel olarak değerlendirdiğimizde, şu alanlarda aksaklıkların ortaya çıktığını görmekteyiz; yeterlik (liyakat) ilkesine işlerlik kazandırılmaması, kariyer geliştirme düşüncesinin gerçekleştirilememesi, kamu kesiminde ücret dengesinin kurulamamış olması, ihtiyaçlara uygun bir bilimsel sınıflandırmanın yapılamamış olması, personel rejimini kanunlarla düzenleme ilkesine işlerlik kazandırılmaması ve profesyonel bir yönetici sınıfın kurulamamış olması.⁴⁷ Bu aksaklıklar sonucu, kamu hizmetleri için gerekli olan nitelikli elemanların bulunup bunların doğru zamanda ve doğru yerde istihdamı oldukça zor hale gelmiştir.

B. ETKİN BİR YÖNETİM SAĞLAMANIN ARAÇLARI

Devlet yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi, yönetimin mevcut olumsuzluklarının ele alınarak kapsamlı bir şekilde yeniden gözden geçirilmesi ile mümkündür. Bu değişim için nelerin yapılması gerektiği şu başlıklar altında incelenebilir:

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanmanın Gerekliliği

Devlette reform arayışlarının temel hedefi yeni verimlilik stratejilerini geliştirmektir. Ancak bu stratejileri geliştirmek tek başına yeterli değildir. Önemli olan devlet yönetiminde bu değişim stratejilerini uygulayabilmektir. Başarılı bir değişim stratejisi için şu unsurların birlikte olması gerekir:

- Üst yönetimin çağdaş yönetim uygulamalarını benimsemesi

45 Bu konu için bkz. İltar Turan. "Siyasette Liderlik Anlayışı ve Parti İçi Demokrasi", 5. Ulusal Kalite Kongresi: Toplam Kalite Yönetimi ve Siyasette Kalite, Cilt I, TÜSİAD - KALDER yayınları, s. 13-23, İstanbul, 1996.

46 Bu konuda bkz. Metin Heper, "Türkiye'de Siyasal Dinamikler, Sivil Toplum ve Kamu Bürokrasisi", 5. Ulusal Kalite Kongresi: Toplam Kalite Yönetimi ve Siyasette Kalite, TÜSİAD - KALDER yayınları, Cilt 111, s. 631-635, İstanbul, 1996.

47 Doğan Canman, a. g. e., s. 252-253.

- Uygulama ekipleri kullanılarak orta düzey yöneticilerin etkin katılımlarının sağlanması
- Uygulamalara çalışanların katılımının sağlanması
- Gerek çalışanların gerekse halkın tatmini ve mutluluğunun hedeflenmesi

Ülkemiz kamu yönetiminin yapısında reform yapma gerekliliği sürekli gündemde olan fakat bir türlü gerçekleştirilemeyen konulardandır. MEHTAP Raporundan KAYA projesine kadar bu alanda yapılmış birçok çalışma olmasına rağmen bu çalışmaların kapsamlı bir biçimde yaşama geçirilmesi bir türlü mümkün olamamıştır. Bu yüzden eskiyen, verimsiz çalışan ve yeni yönetim tekniklerinin uygulanmasına imkân vermeyen yapının değiştirilip, çağdaş bir niteliğe kavuşturulması önemli bir problem olarak karşımızda durmaktadır.

Yönetim Kültürü ve Liderlik

Yönetim kültürü ve üst yönetimdeki liderlik, çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanması ve etkinliği bakımından önemli bir role sahiptir. Geleneksel organizasyonel yapılardan ayrılma ve yeni organizasyonel yapılara geçişte üst yöneticilerin büyük katkılarının olacağı açıktır. Organizasyonun misyonunun yeniden tanımlanması, kalitenin yükseltilmesi, kapsamlı planların yapılması organizasyonel üniteler arasındaki koordinasyonun geliştirilmesi gibi ilkelerinin yerleştirilmesi için üst yönetimin desteği gereklidir.⁴⁸

Devlet için (kamu kesimi) üst yöneticiler gerek siyasetler gerekse kamu bürokrasisinin üst noktalarında yer alan bürokratlardır. Bunlardan özellikle siyasi yönü olan bakanların hizmet kalitesi konusuna yaklaşımları önemlidir. Çünkü onların, TKY felsefesini benimseyip, ilkelerini uygulamaları devlet yönetiminde kalitenin yükseltilmesinde oldukça etkili olacaktır.

Teknik niteliği yüksek yöneticilerin kamu sektöründe çalışması oldukça önem taşır. Çünkü bu yöneticiler bütçelerin yetersizliği vb. olumsuz koşullarda yeni arayışlara yönelecekler, yeni teknikleri uygulayacaklar, sonuçta devlette kalitenin yükselmesine katkı sağlayacaklardır. Modern yönetim tekniklerini iyi bilen profesyonel yöneticilerin bulunduğu bir yapıda kalite ilkelerinin uygulanması, klasik bürokratların bulunduğu yapıdan daha etkili olacaktır.

Çalışanların Yetkilendirilmesi ve Katılımı

Çalışanların yetkilendirilmesi ve yönetim değerlerini paylaşması, çalışma motivasyonunun yükselmesini ve iş tatmininin artmasını sağlamakta, bunun

⁴⁸ Alan Fenwick, "Five Easy Lessons", Quality Progress, 24 Dec. 1991, s. 63; Keith Smith, "Total Quality Management in the Puplic Sector: Part I", Quality Progress, 26 Jun. 1993, s. 45-48.

sonucunda huzursuzluklar azalmakta ve kaliteli çalışmalar ortaya çıkmaktadır.⁴⁹

Kamu sektöründe çalışan alt düzeydeki memurlar genelde yorucu ve sıkıcı bürokratik işler yaptıklarını, ancak bu yaptıkları işlerin fazla önemli olmadığı kanaatini taşımaktadırlar. Dolayısıyla bu görevlerde çalışanlar kendilerini güçsüz ve önemsiz hissetmektedirler.

Bazı organizasyon teorisyenleri, çalışanların yetkilendirilmesini psikolojik-zihinsel bir takım durumlarla açıklamaktadırlar. Kişinin bireysel değerleri ile işinin uygunluğu; nitelik, bilgi vb. özelliklerinin işin daha iyi yapılmasında etkili olduğu ileri sürülmektedir.⁵⁰ Ancak belirtmek gerekir ki, sadece çalışanların yetkilendirilmesi ile onların psikolojik olarak işlerini daha iyi yapacaklarını beklememek gerekir. Denetim stilleri, ödül sistemleri ve işin dizaynı gibi faktörler (negatif veya pozitif olarak) onların üretim ve hizmet katkılarında etkiye bulunacaktır.⁵¹ Dolayısıyla yöneticiler, alt düzeyde çalışanlara yetki aktarırken sorumlulukta vermeli, çalışma ortamı ile işin yapılış şeklinin onların katkıları üzerinde etkisi olduğunu unutmamalıdır.

Kalite literatürü, üst yönetime müşteri (halk) ile yüz yüze çalışan personelin yetkilendirilmesini öğütlemekte hatta zorlamaktadır. Ancak çokça görüldüğü gibi, yöneticiler, otorite ve sorumluluğu organizasyonlarında alt kademelere aktarmaya pek yanaşmamaktadırlar. Bu reddetme bazen organizasyonun en üst noktasında olmaktadır.⁵² Bunun ötesinde yetki devrine en büyük muhalefet orta düzey yönetim seviyesinden gelmektedir. Bu sorunun çözümünün alt düzeyde çalışan personelin orta düzey yöneticiler ile birlikte çalışmaları konusunda mobilize edilmesine bağlı olduğunu söylemek mümkündür.⁵³

-
- 49 J. R. Hockman, E. E. Lawler, L. W. Porter, eds. *Perspectives on Behavior in Organization*, Mc Graw Hill, New York, 1975, s. 242 - 256.
 - 50 G. M. Spreitzer, "Psychological Empowerment in the Workplace", *Academy of Management Journal* 38 (5), 1995, s. 1442- 1465.
 - 51 J. A. Conger, R. N. Kanungo, "The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice" *Academy of Management Review* 13, 1988, s. 476 - 478.
 - 52 Patric E. Connor, "Total Quality Management : A Selective Commentary on its Human Dimensions with Special Reference to its Downside", *Public Administration Review*, 1997, 57 (6), s. 505.
 - 53 B. Koremenos, L. A. Lynn "Leadership of a State Agency", (eds). Donald F. Ketti, H. Brington Milwards, *The State of Public Management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1996, s.

Ekip Çalışması

Organizasyonel hedeflerin gerçekleştirilmesinde bireysel katkılardan yararlanmanın bir yolu da diğerleriyle sistematik ve sürekli işbirliğinin artırılmasıdır. Ekipler, hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli taşıyıcıdır. Aslında ekip oluşturma başarılı liderlik davranışı için anahtar konuma sahiptir.⁵⁴

Birçok gözlemci uygulanan çok sayıdaki kalite programlarının başarısızlıkla sonuçlanmasının nedenini ekip oluşturmadaki hatalara bağlamaktadırlar. Bu nedenle ekip çalışması üzerinde ciddiyetle durulması gereken bir liderlik sorunudur. Ekip oluşturulmasında ve başarıya ulaşmada birçok faktör rol oynar.

Çalışanların Motivasyonu

Kamu organizasyonları, profesyonel hiyerarşik statüleri düzenlemek için yeni motivasyon yöntemleri bulmak durumundadırlar. Birçok kamu organizasyonu çalışanları motive edebilecek ve değişen şartlarda onlardan yararlanabilecekleri imkânları yaratamamıştır. Bunun en önemli nedenlerinden biri kamu sektöründe uzun dönemli iş akitlerinin olması ve çalışma güvenliğinin sağlanmasıdır.

Ülkemizde genelde kamu yöneticileri personelin motivasyonunu sağlayacak araçlara sahip değildir. Objektif olarak belirlenmiş başarı kriterlerine göre personeli ödüllendirme yetkisi bürokrasinin üst ve orta kademelerinde yer alan yöneticilere verilmelidir. Bu ödüllerin özellikle parasal olması önemli bir motivasyon kaynağı olabilir.

Vatandaş Şikâyetlerini İnceleme Birimleri

Vatandaş şikâyetlerinin incelenip karara bağlandığı birimler 1990'lı yıllardan itibaren kamu sektöründeki organizasyonlarda kurulmaya başlanmıştır.⁵⁵ Kamu kurumlarında şikâyetlerin nasıl ele alınacağına dair belirli bir sistem yoktur. Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesinde vatandaşların şikâyetleri son derece önemlidir. Kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde ve hizmet hatalarının önlenmesinde vatandaşların şikâyetlerinin dikkate alınıp gereğinin yapılması gerekir. Bunun için öncelikle;

54 S . M. Puffer, D. J. McCarthy, "A Framework for Leadership in a TQM Context" Journal of Çluality Management, 1996, 1 (1), s. 109-130.

55 J. F. Dalrymple, "Managing and Evaluating Customer Complaint Procedures in Local Government" Total Quality Management, June, 1997, vol. 8, issue 2/3.

- Vatandaşların devlete kolaylıkla ulaşabilmesi gerekir. İnsanlar, şikâyetlerini nasıl yapacaklarını bilmeli, memnuniyetsizliklerini devlet organlarına ilettikten sonra, bunun sonucunda devletin harekete geçeceğinden emin olmalıdırlar.

- Kamu organizasyonları vatandaşların memnuniyetsizliklerini ve isteklerini değerlendirebilecekleri sistem ve prosedürleri oluşturmalıdırlar.

- Şikâyetlerin sonucunda elde edilecek bilgilerden yeni dersler çıkarılmalıdır.

Şikâyetlerin değerlendirilmesi ve kamu hizmetlerinde kalitenin iyileştirilmesi için 'kamu denetçisi' (ombudsman) gibi sistemlerin de uygulanmasının önemli faydaları olacaktır.⁵⁶ Burada ele alınan şikâyet enstrümanı hizmet kalitesinin yükseltilmesine katkı sağlama amacını taşır. Bu bakımdan vatandaş şikâyetlerini sadece belli olaylarla sınırlı ve bireysel nedenler olarak görmemek, bunlardan hizmet kalitesinin artırılmasında sürekli yararlanmak için yapısal tedbirler almak gerekir.

Kamu Personelinin Eğitimi

Devlet yönetimindeki organizasyonel değişimde çalışanların karşı koymaları-direnişleri önem arz eder.⁵⁷ Çalışanların muhalefetine temel nedeni mevcut politikaların ve uygulamaların yeni politikalara göre daha tahmin edilebilir ve daha az tehditkâr olarak algılanmasıdır. Yeni politikaların hak ve yükümlülükler bakımından ne gibi sorunlar ortaya çıkaracağı belli değildir. Bunun yanında çalışanların deneyimleri ve nitelikleri yeni politikaların uygulanmasına yeterli değilse veya halkın taleplerine yanıt vermede yetersiz iseler değişim uygulamalarına muhalefet edebileceklerdir.⁵⁸ Personele yönelik olarak düzenlenecek hizmet içi eğitim programlarıyla hem değişimin nedenleri hakkında bilgilendirilmeleri sağlanacak hem de nitelikleri yükseltilerek muhalefet etmelerinin önüne geçilecektir.

Kamu yönetiminin etkinliğinin artırılabilmesi için personel ünitesinin transformasyonu gerekir. Özellikle, başarılı reform çabaları insan kaynakları

56 Bkz. Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/97 - 206, Ocak-1997.

57 J. P. West, "Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress", Public Administration Review, 1995, 55 (1), 57-66.

58 David Ammos, "Productivity Barriers in the Public Sector" ed. Marc Holzer, Public Productivity Handbook, Marcel Dekker, New York, 1992.

sisteminde köklü değişiklikler içerir. Bunun içine; personel seçimi, eğitim, yönetimin geliştirilmesi, performans değerlendirilmesi, ücretler, ödül sistemleri insan kaynakları yönetimini yansıtacak iletişim ve çalışanların fikirlerine önem verilmesi de dahildir.⁵⁹

Liyakat İlkesi Koruma Kurulu'nun Oluşturulması

Demokrasinin temel özelliklerinden biri devletin her vatandaşına eşit mesafede durmasıdır. Bu durum hukuk devletinde vatandaş olmanın tabii bir sonucudur. Hiç kimse, vatandaşların devlete güvenini zedeleyecek davranışlarda bulunma hakkına sahip değildir. Bu nedenle liyakat ilkesi, hukuk devletinin temel gereklerinden biri olarak değerlendirilebilir. Bu ilkenin zedelenerek kamu hizmetlerine girişte liyakatin dışında başka özellikler aranması hukukun ihlal edilmesi anlamına gelir. Hukukun bizzat siyasetçiler ve kamu görevlilerince ihlal edilmesi, kamu düzenini sarsacak tehlikeli bir girişimdir. Vatandaş herhangi bir kamu hizmetine giremediyse hatanın sadece kendisinden kaynaklandığına şüphe etmemelidir. Oysa yaygın kayırmacılık ve patronaj sistemi vatandaşın devlete olan güvenini sarstığı için aynı zamanda hukuk devletinin zedelenmesi anlamına da gelir.

Patronajın en yaygın olduğu ABD'de bu oran günümüzde % 01'e düşmüştür. Japonya'da ve diğer birçok uzak doğu ülkesinde ise sıfırdır. Dünyadaki bu genel trendin tersine ülkemizde yasal olarak liyakat sistemi hakim olsa da uygulamada bu ilke ihlal edilmektedir. Bundan dolayı ülkemizde bir liyakat koruma kurulu oluşturulmasının zamanı gelmiştir⁶⁰. Liyakat ilkesinden sapmalara bu kurul vasıtasıyla anında müdahale edilecek ve kamu personel sistemindeki bozulmalar önenebilecektir.

SONUÇ

Her alanda çok hızlı değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönemi yaşamaktayız. Yaşanan bu değişim ve dönüşümler iletişim ve bilişim teknolojilerinin de yardımıyla belli bir toplumla sınırlı kalmamakta küresel bir nitelik taşımaktadır. Bunun yanında demokrasi anlayışının gelişmesi ve yaygınlaşması, insan hakları alanında meydana gelen gelişmeler, eğitimin ve iletişimin

59 R. Blackburn , B. Roscn, "Total Quality and Human Reseources Management: Lessons Leaned from Baldrige Award-Winning Companies" Academy of Management Executive, 7. 1993, s. 49-66.

60 Liyakat İlkesi Koruma Kurulu son dönemlerde ülkemizde yaygın olarak oluşturulan Bağımsız İdari Otorite niteliğinde olmalıdır. Ancak bu niteliğiyle siyasetçilerin müdahalelerine karşı gerçek bir koruma sağlayabilir.

kitleselleşmesi benzeri sosyal, siyasal ve ekonomik alanda meydana gelen değişimler, devletin geleneksel yapılanması ve kamu yönetimi üzerinde değişime yönelik bir baskı oluşturmaktadır. Ayrıca kıt kamu kaynaklarının daha rasyonel /verimli kullanılması ve daha kaliteli kamu hizmeti sunulması yönünde genel bir trend gözlenmektedir.

Bu bağlamda Türkiye’de yapılması gerekenleri ana batlarıyla şöyle belirtebiliriz:

- Devletin rol ve fonksiyon alanları, geniş bir siyasal ve toplumsal uzlaşmayla, yeryüzündeki ve bölgesel gelişmeler doğrultusunda yeniden tanımlanmalıdır. Bu yapılırken, ülkemizin toplumsal koşulları ve vatandaşların devletten beklentileri göz önünde bulundurulmalıdır.

- Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, bütüncül bir bakış açısı ve uzun vadeli bir strateji doğrultusunda gerçekleştirilmelidir. Bu alandaki diğer ülkelerin uygulama ve deneyimleri, yapılması gerekenler hakkında bize önemli bir birikim sunmaktadır. Bu doğrultuda yeniden yapılandırmada katı hiyerarşik merkezi yapılanmalardan kaçınılmalı, yerinden yönetim kuruluşlarına yetki devri sağlanmalı (desantralizasyon) ve kamu hizmetlerinde kalite uygulamalarına önem verilmelidir. Özellikle üst düzey kamu yöneticilerinin geleneksel (klasik) kumanda ve kontrol yöntemlerinden ayrılarak etkili yönetici konumuna gelmeleri sağlanmalıdır. Alt seviyelerdeki yöneticiler ve diğer memurlar yetkilendirilerek üst seviyedeki yöneticilerin iş yükü azaltılmalı, hizmet ve üretim kalitesinin yükseltilmesine ağırlık vermeleri sağlanmalıdır. Böylece alt seviyedeki memur ve yöneticilerin kendilerine olan güveni artacak ve ortaya çıkabilecek sorunlar daha kısa sürede ve etkin olarak çözülebilecektir.

- Kamu personel sistemini düzenleyen temel yasa konumundaki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yerine, çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanmasını kolaylaştıran ve insan kaynakları yönetimi anlayışını olabildiği ölçüde kamuya taşıyan yeni bir personel yasasına ihtiyaç vardır. Bu personel yasası verimli ve nitelikli çalışmayı teşvik eden bir ödül sistemini de bünyesinde barındırmalıdır. Bunun yanında personel rejiminde liyakat ilkesi tavizsiz uygulanmalıdır. Bunu temin etmek amacıyla da bir “Liyakat İlkesi Koruma Kurulu” oluşturulmalıdır.

- Politik alanda ve kamu bürokrasisinde etik ilkeler ön palama çıkarılmalıdır. Uzun yılların ihmali ve kamu kesimindeki düşük ücretlerin yol açtığı etik bozulmayı kısa sürede tedavi etmek gerçekten de zordur. Bunun için planlı ve uzun dönemli çalışmalar yapılmalı ve sürekli etik denetimlerle etiği yaşayan bir organizmaya dönüştürmeyi başarmak önem arz eder. Etikten

yoksun bir kamu yönetimi düşünülemez. Ayırım yapılmaksızın bütün kamu görevlilerine etik eğitimi verilmeli ve bu konuda bilinçlenmeleri sağlanmalıdır. Çünkü, dürüstlüğün, adaletin ve tarafsızlığın olmadığı bir yönetimde yolsuzluklarla mücadele edebilmek gerçekten zordur.

- Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi trendi, rasyonel olarak değerlendirilmelidir. Gerek piyasa gerekse bürokrasi bazı şeyleri iyi bazılarını da kötü yapabilir. Bu konuda evrensel bir çözüm yoktur. Bilinçsizce özel sektöre işleri havale etmek kamu kaynaklarını ve kapasitesini boşuna israf etmek anlamına gelir ve çoğunlukla yaygın bir bozulmayı da beraberinde getirir.

- Sadece bürokratik kurumlar üzerinde durarak yönetime ait sorunların ve bozulmaların çözülebileceğini ummak son derece yanıltıcıdır. Çünkü halkın şikâyetlerinden büyük bir çoğunluğu bürokrasinin davranışından değil, siyasetçilerin davranışlarından kaynaklanmaktadır. Bürokrasinin sorumluluğundaki aşınma ve siyasal bozulma bir yönetim sorunu olduğunun açık göstergesidir. Ancak bu sorunun çözümü öncelikle siyasal alanın iyileştirilmesine bağlıdır.

- Siyasal alanın iyileştirilmesi ise, siyasal partilerin örgütlenişi ile, örgütsel işleyişiyle doğrudan ilişkilidir. Buda, bir taraftan profesyonelleşmiş bir yapıyı, diğer taraftan da etkin işleyen parti içi demokrasiyi gerektirir.

KAMU YÖNETİMİNDE POSTMODERN EĞİLİMLER

Meral ATILGAN*
Bülent DOĞAN

GİRİŞ

Müstehcenlikle ilgili bir davaya bakan ABD Temyiz Mahkemesi yargıcı, “pornografinin ne demek olduğuna karar vermek zorunda kalmıştı. Pornografiyi tanımlayamadığını kabul eden yargıç, yine de “gördüğüm zaman tanımım” diye ısrar etmişti.¹

En genel ve kabul gören hatlarıyla, “modern” olarak tanımlanan bir dönemin sona erdiğini ve yeni bir döneme geçildiğini ifade eden “postmodernizm” kavramını, Ali Akay’ın belirttiği gibi; gerçek ve hayalgücünün birbirine karıştığı; Çin mutfağı, Japon mutfağı; İngiliz kumaşı, şıklık, hırpanilik, lahmacun, arabesk ve klasik yaylı çalgıların birlikte işlev gördüğü; her şeyin ayrıışık ve sentezlenmeden yan yana durabildiği bir durumu ifade ediyor olmasından ötürü, tanımlamak, çok kolay olmasa gerek.

Öyle ya, tanım dediğiniz, her ne ile ilgili ise, “efradını cami, ağyarını mani” olmak zorundadır. Yani, özdeş olanları toplayan; olmayanları dışarıda bırakan; son tahlilde sınırlandırıcı bir çaba... Postmodernizm söz konusu olduğunda ise, ne “efrad”ın ne de, “ağyarın” sınırlarının tespiti, pek de kolay değildir. Ama, elbette “postmodernizm” vardır ve yirminci yüzyılın son çeyreğinde, düşün dünyasına damgasını vurmuştur. Üstelik, özellikle plastik sanatlar alanında, kimileri açısından, örnekleri “görıldüklerinde tanınabilmektedir”de.

Örneğin, sinema alanında “Mavi Kadife (Blue Velvet)” ile “Çok Özel Bir Kadın” filmleri; post modern mimarinin örnekleri arasında gösterilen ve Philip Johnson tarafından New York’ta yapılmış olan, “AT&T binası” ile Paris’teki,

* İl Planlama Uzmanı-İzmir Valiliği.

** APK Uzmanı-Hukukçu.

1 Christopher Pierson, (Çev. Dilek Hatatoğlu), Modern Devlet, Çiviyazıları 71, Berdan Matbaası. 1. Basım 2000, s. 19.

“George Pompidou Kültür Merkezi” ya da New Orleans’da, Charles Moore tarafından yapılan, “Piazza d’Italia” veya Umberto Eco’nun, “Gülün Adı” adlı romanı, gören gözler için, postmodernizmin anlaşılmasında yeterli imgelere sahiptir. Ancak, bunlardan hareketle, yaşadığımız iddia olunan postmodernitenin tanımı yapılmak durumunda kalırsa, kaçımız “gördüğüm zaman tanımım” diyebileceği postmodernizmin tanımını yapabilir?

Popülaritesi çok yüksek bir söylem olarak postmodernizmle ilgili yaklaşımlar ve değerlendirmeler incelendiğinde düşünsel bir kargaşa ile karşılaşmaktadır.

Örneğin içinde yaşanan dönemde postmodern söylemin çok bilinen, tanınmış düşünürlerinden Jameson, Marksisttir, Baudrillard’ı anarşist ve Lyotard’ı pragmatist olarak nitelemek mümkün görülmektedir.²

John Calhoun’un; “eskinin çürümesi ile yeninin oluşumu ve yerleşmesi arasındaki zaman aralığı, bir geçiş dönemini oluşturuyor ve bu dönem her zaman kaçınılmaz olarak belirsizliklerle, kafa karışıklıklarıyla, yanılgılarla, çılgın ve ateşli fanatizmlerle yüklü olacaktır.” ifadesi, post modernizmin tanımlanması çabalarına eşlik eden güçlüğe işaret eden güzel bir örnek olabilir mi?

Ekonomik, kültürel ve politik açıdan kafa karıştırıcı bir evre açan postmodernizm olgusu ne anlama gelmektedir?

Söz gelişi postmodernizm modernizmden radikal bir kopuşu mu temsil eder yoksa yalnızca modernizmin içinde, diyelim Mies van der Rohe’nin mimarisinin ya da minimalist soyut dışavurumcu resmin beyaz satırlarının simgelediği bir tür “yüksek modernizm”e karşı bir başkaldırı mıdır? Postmodernizm bir üslup mudur? Her tür üst anlatıya karşı muhalefeti, hep susturulmuş olan ‘başka seslere ve başka dünyalara’ ...gösterdiği yakın ilgi dolayısıyla devrimci bir potansiyeli var mıdır? Yoksa, modernizmin ticarileştirilmiş ve evcilleştirilmiş bir versiyonu mudur; onun ‘her şeyin intibah olduğu’ bir laissez faire piyasası eklektizmine yönelik, zaten deşifre olmuş özelemlerinin indirgenmiş bir hali midir? Bu durumda, yeni muhafazakar politikanın altını mı kazır yoksa, onunla bütünleşir mi? Nihayet, postmodernizmin yükselişini kapitalizmin köklü bir biçimde yeniden yapılanmasına, bir ‘post-endüstriyel’ toplumun ortaya çıkışına bağlayacak mıyız, hatta onu, ... enflasyonist bir çağın sanatı ya da ‘geç kapitalizmin kültürel mantığı’ olarak göreceğ miyiz?”³

2 Gencay Şaylan, Postmodernizm, imge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, Ank., Mayıs 2002, s. 38.

3 David Harvey, Postmodernliğin Durumu, Metis Yayınları, İkinci Basım, İstanbul, Kasım 1999, s. 57.

Bazılarının ileri sürdüğü gibi modernite yaşanılırken nasıl modern olarak yaşamışsak, postmodernite olarak adlandırılan yaşadığımız dönemde de görevimiz post modern olmak mıdır?

1. Premodernizm-Modernizm ve Postmodernizm Üzerine

Post modernizm kavramından önce, pre-modern ve modern kavramlarına değinmekte fayda var. Pre-modern, Thales ile başlatılan Batı felsefesinin doğuşundan, Aydınlanma olarak adlandırılan Rönesans ve Reform evrelerine kadar geçen bir süredir. Pre-modernizm, Batı kültürünü etkileyen kompleks, dinamik ve gerilimli bir döneme işaret eder. Dönemin bilim çevrelerinin büyük bölümünü etkisi altına alan Hristiyanlığın başat hale geldiği, Augustine, Aquinas, Pascal, Luther, Calvin gibi ünlü Hristiyan ilahiyatçıların yetiştiği bir dönemdir bu. Bu dönemin en belirgin özelliği mutlak doğrular ve doğüstü güçlere olan inancın tartışılmaması idi.

Bununla beraber, insanoğlunun doğanın kör güçlerinden bağımsızlaşması arzusu hiç bir zaman tükenmedi. İnsanoğlunun batıl inançların kendisini yönlendirmesine karşı çıkışı ile birlikte bilim, ona evreni anlaması ve dünyayı yeniden şekillendirmesi için gerekli gücü verdi. Pre-modernden moderne geçiş bu dönemde aydınlanma ile gerçekleşti.

Modernizm ya da modern çağları betimleyen temel olgular/kavramlar şunlar olmuştur; rasyonellik; aklın egemenliği, mantık, bilimsel/evrensel doğrular, bilimsellik, algoritmik, sistematik düşünme, pozitivizm, hümanizm...⁴

Ancak, bazıları için; modernizmin öngördüğü uyum gerçekleşemedi. Kölelik, insanlık için yıkım olan iki büyük dünya savaşı, nazizm, atom bombalarından sonra insanoğlu, bilim ve teknolojinin daha güzel bir dünya yaratacağı inancını sorgulamaya başladı. İnsanları özgürleştireceği söylenen modernite olgusu, insanoğlunun sınırlarını oluşturdu. Şu gerçek ortaya çıkmıştı: akıl ve teknoloji insanlığı kurtaracak ve onu özgürleştirecek mesih değildi; hümanizm, içi boş bir kavramdan ibaretti...İnsan ruhu hala özgürlük ve özerklik için çaba gösteriyordu. Yaşananlar, insanın dünyayı algılama biçimini değiştirdi ve postmodernizm bu koşullar altında, kapıda, içeri girmek için bekleyen bir konuk gibi, hayatımızın içine dalıverdi...

Postmodern kelimesinde anahtar rolü, Batı dillerinde “sonrası” anlamına gelen post sözcüğü oynamaktadır. Buna göre; postmodern kelimesi toplumun,

4 Nesrin Kale, “Modernizmden Postmodernist Söylemlere Doğru”, Bkz. (www.felsefeekibi.com).

modern dönem sonrası içine girdiği dönüşümü ifade etmek için kullanılmaya başlanmıştır.

Arnold Toynbee, "Bir Tarih İncelemesi" (1933) adlı eserinde modern dönemin I. Dünya Savaşıyla sona erdiğini bundan sonraki dönemin Postmodern dönem olduğunu ileri sürerek ilk kez postmodern terimini kullanmıştır. Yine, 1934 yılında Amerika'da yayınlanan bir şiir antolojisinde, postmodern sözcüğü yer almıştır. Postmodernizm; Kuzey Amerika'nın Kıta Avrupa'sından evlat edindiği, ağırlıklı olarak Fransız ve Alman kökenli bir çocuktur. Postmodernizme asıl esin veren filozoflar Nietzsche ve Heidegger'dir. Bu düşünsel mirasa rağmen, postmodernizmin en sert eleştiricileri çağdaş Alman filozofları olmuştur, özellikle de, Jürgen Habermas... Postmodernist aydınlar, olumlayıcılar ve şüpheciler olarak ikiye ayrılırlar. Olumlayıcılar modernizme karşı olsalar da, ona dahil her düşünceyi yabana atmazlar; şüpheciler ise, modernizmin en küçük ayrıntısına bile karşı çıkıp, radikal tavırlar takınırlar.⁵

2. Postmodern Kuramlar ve Düşünörlere Genel Bir Bakış

"Birçok çağdaş düşünürün postmodernizmi birbirinden farklı'dır. "Bir kısım düşünür, postmodernizmi 'kritik bütönlük göstermeyen düşünce dışı bir süreç' olarak nitelendirirken bir kısım düşünür 'hiper-entelektöelizm' ya da doğrudan 'anti-entelektöelizm' olarak tanımlamaktadır.⁶

David HARVEY'e göre: "Postmodernizm, son 20-30 yıl boyunca oldukça çatışmak politik güçlerin savaş alanı haline gelmiştir."⁷

Huysens, postmodernizm ibaresinin, Batı toplumlarında ağır ağır belirmekte olan bir kültörel dönüşümün, bir duyarlılık değışiminin ifadesi olduğunu söyler. Harvey de bu görüğe iştirak ediyor olmalıdır ki, çekince belirtmeden bu ifadeyi alıntılar.

Jameson ve Harvey gibi neo-Marksistlere göre ise, postmodernizm, kapitalizmin ileri ve yüksek aşaması olup, dünyanın her tarafına giren sermayenin oluşturduğu dünya ölçeğindeki homojenitedir. Jameson, "Postmodernizm ve Tüketim Toplumu" başlıklı yazısında şunu ifade eder: "Dönemler arasındaki radikal kopuşlar genellikle içeriğın tamamen değışmesini değil, daha ziyade önceden verili belli sayıda öğenin yeniden yapılanmasını içerir: önceki bir dönem ya da sistemle tabi konumda olan görünömler şimdi başat hale gelir ve

5 Bkz. (www. felsefeekibi.com).

6 Şaylan, a.g.k., s.22.

7 Harvey, a.g.k., s.54.

daha önce başat olan öğeler yine ikincil bir konuma geçer". Best ve Kellner'in bu açıklamaya ilişkin değerlendirmeleri şu şekildedir: "Bu analiz, postmodern kültür biçimlerine geçişin kesintililiğini vurgularken, aynı zamanda onlardan önce gelenle aralarındaki süreklilikleri tarif etme ve postmodern gelişmeleri bizzat kapitalizm çerçevesi içinde bağlamsallaştırma erdemine sahiptir"⁸.

Kendini karşı-modernlik olarak sunan Postmodernizmin söyleminin temel iddialarını, şu şekilde özetlemek mümkündür; genel geçerlik iddiası taşıyan önermelerin reddedilmesi; dil oyunlarında, bilgi kaynaklarında, bilim adamı topluluklarında çoğulculuğun ve parçalanmanın kabul edilmesi; farklılığın ve çeşitliliğin vurgulanıp, benimsenmesi; gerçeklik, hakikat, doğruluk anlayışlarının tartışılmasına yol açan dilsel dönüşümün yaşama geçirilmesi, mutlak değerler anlayışı yerine yoruma açık seçeneklerle karşı karşıya gelmekten çekinmemek; korkmamak, güvensizlik duymamak, gerçeği olabildiğince (sonsuz) yorumlamak, belli bir zaman ve mekânın sözcüklerini kullanmak yerine gerçekliği kendi bütünlüğü, özerkliği içinde anlamaya çalışmak; insanı ruh-beden olarak ikiye bölen anlayışlarla hesaplaşmak; tek ve mutlak doğrunun egemenliğine karşı çıkmak.⁹

İlhan Tekeli'ye göre ise; Postmodernizm her türlü belirlenmenin karşısında vaziyet alıyor. İster zaman içindeki gelişmelere ilişkin üst anlatılardan olsun, ister bir bütünün parçası olarak görülmekten kaynaklanan olsun tüm belirleyici söylemler kuşkuyla karşılanıyor. Böyle olunca determinizmin yani, belirlenmenin yerini birarada bulunma, bir yerel bağlam içinde yer alma ya da bağlamsal analiz alıyor. Bir yapı oluşturma ya da sistem kurmanın yerine kolaj, montaj geçiyor. Bir toplulukta bütünlük, homojenlik, süreklilik ve belirlenimler görmenin yerini parçalanma, farklılık, belirlenemezlik, kaos, geçicilik ve süreksizlik görme alıyor.¹⁰

Bir Üçüncü Dünya aydını olarak Hüsamettin Arslan şöyle diyor: "Modernite, fiilen yaşadığımız bir toplumsal süreçti; bize 'modernist olma görevi düştü; 'postmodernite' de yaşadığımız bir toplumsal süreç; görevimiz postmodernist olmak mıdır?" Kuşkusuz hayır! Ancak, modanın, batılı medyanın -elbette Batılı kapitalist üretim sürecinin motor unsuru olmak itibarıyla "tüketim"i artırmak kaygısıyla- dışında kalabilmenin neredeyse imkânsız hale

8 Steven Best-Douglas Kellner, (Çev.M.Küçük), Postmodern Teori, Ayrıntı, Mart 1998, s.226.

9 Nesrin Kale, a.k,

10 İlhan Tekeli, "Modernizm ve Postmodernizm Kavramları Üzerine", Gösteri Dergisi, Sayı-138, Mayıs 1992, s. 18.

geldiği bir çağda yaşıyoruz. Dolayısıyla, bir moda düşünsel akım olarak, “postmodernizmin” dışında kalmak da pek kolay olmasa gerektir.

Postmodern açıklamalar ve postmodernizm üç farklı bağlamda değerlendirilebilir:

Bu bağlamlardan biri, düne ve bugüne bakarak toplumun geleceğini kestirmek... Bugünün post-modernizm tartışmalarına kaynaklık eden gelecek çalışmaları, esas olarak teknoloji eksenli yaklaşımlardır. Bu çalışmalarda teknoloji ve teknolojinin gelişme süreci toplumu ve toplumun geleceğini belirleyen ana değişken olarak kabul edilmektedir. Daniel Bell’in ünlü, “İdeolojilerin Sonu” çalışması, bu tür bir futurist çalışmanın en iyi bilinen örneklerindedir.¹¹

Bell, bu çalışmada; toplumların geleceğinde ideolojilerin etkisini yitireceğini ve teknolojik gelişmede aynı seviyede olan toplumların benzer yapılara sahip olacağını kaydeder. Futurist çalışmaların ortak özelliği, teknoloji düzeyinin bağımsız değişken olarak ele alınmasıdır.

Postmodernizm tartışmalarında ikinci olgu, estetik alanına ilişkindir. 1960’lı yılların New York sanat çevrelerinde modernden farklı, yeni bir estetik anlayışa gereksinim duyulmuştur. Postmodern estetik, bu gereksinimin ürünüdür.

Postmodern açıklama bağlamında değinilmesi gereken üçüncü nokta, postmodern bilgi teorisi ya da modernist, pozitivist, bilimsel bilginin postmodern eleştirisidir. Postmodernizm, bilgi ve bilime olan yaklaşımın değişmesi gerekliliğini ileri sürer. Aydınlanma çağı ile birlikte doğayı kontrol altına alan insanoğlu, zaman içerisinde bilgi ve bilimin, kendisine mutluluğu sağlayamadığını gördü. Büyük savaşlar, insan hakları ihlalleri, yoksulluk, açlık gibi sorunlar, bilimdeki ilerlemelere ve bilimsel bilginin ulaştığı düzeye rağmen çözüme ulaştırılmadı. Bu durum, teknolojik uygulama ile desteklenen doğal bilimlerdeki gelişmelerin bilimde uyandırdığı hayranlığın, hayal kırıklığına dönüşmesine yol açtı. Bu da, bilim ve bilginin sorgulanması sonucunu beraberinde getirdi.

Postmodernizmin, total ideolojileri yadsıması, radikalizme itibar etmemesi, gerek epistemolojik gerekse ontolojik bağlamlarda “farklılıklara”, “çok sesliliğe” ve “çok kültürlülüğe” vurgu yapması; onun, özgürlükçü, çoğulcu ve demokratik bir nitelik taşıdığı yanılması yaratılabilir.

11 Gencay Şaylan, Çağdaş Düşünce Akımları, Ders Notları, TODAİE, 1996. s.4.

Bilimsel ve teknolojik ileriliğinden kaynaklanan ekonomik ve askeri gücüyle geri kalan dünya üzerinde hegemonya oluşturan Batıya karşı, Üçüncü Dünya'ya, bütün bu ayrıcalıkları sorgulayan bir imkân sağlamak anlamında postmodernizm bir cazibe merkezidir. Kuşkusuz postmodernizm bu olanağı ulusal egemenlikler karşısında bireylere de sağlar. Batı'nın susturulan "ötekisi" ile Üçüncü Dünyanın anti-emperyalist, konstrüktivist, postmodern, akademisyen ve aktivistlerini postmodern açıklamalarda birleştiren bir neden de bu olmalıdır. Bu noktada Meera Nanda'ya kulak verelim: "Doğal bilimin yapı- bozumunu yapmakla meşgul radikal hareketin en belirgin... özelliklerinden biri... 'despotizme ve onun yalanlarına direnen insanlar' adına hakikatin, aklın, gerçekliğin ve bilimin teklifiğini (yani evrenselliğini) yadsıma noktasına gelmesidir."¹²

3. Postmodern Toplum Kuramı

Postmodern toplum kuramı, postmodern epistemolojinin uzantısıdır ve belirlenemezlik ilkesi üzerine kuruludur. Kuram, toplumda parçalanmışlık, kaos ve süreksizlik olduğu temeline dayanır. Bu nedenle de, toplumu açıklamaya çalışan kuramların belirleyici özelliği bulunmadığı ve toplumda bir olguyu açıklamak iddiasında olan kuramların ise, sadece birer montaj olduğu gerçeğinin altını çizer.

Dilthey'e göre, toplumla ilgili bilgiler doğa ile ilgili bilgiler gibi üretilemez ve epistemolojik (bilgibilimsel) olarak insanın ya da toplumun kuramı yapılamaz. Bu nedenle insanlar toplumla ilgili açıklama yaparken yorum yaparlar ve bu yorum, doğal olarak yorumu yapan kişinin o anda içinde bulunduğu koşullardan, kişinin geçmiş deneylerinden etkilenir.¹³

Baudrillard'a göre ise modernite çağının sınıfları ve sınıf çatışmasını öne çıkaran kuramları postmodernite çağında içe doğru patlayarak anlamlarını yitirmektedir. Bir başka deyişle, siyasal süreç, toplum, sınıf ve sınıf çatışması, toplumsal değişim gibi alanları açıklamaya yönelik geleneksel kuramlar tüm geçerliklerini yitirmişlerdir.¹⁴ Postmodern topluma, bir imajlar ağı egemendir ve bu imajlar insan ya da toplum yaşamıyla ilgili olguların taklididir.¹⁵

12 Ellen M. Wood-John B.Foster, Marksizm ve Postmodern Gündem, Ütopya, Şubat 2001. s. 73.

13 Gencay Şaylan, Ders Notları, s.36.

14 Şaylan, Postmodernizm, s. 242.

15 A.k.,s. 246.

Yine Baudrillard'a göre, enformasyon ve medya devrimi ile insanlar kendilerine verilen mesajlarla geliştirdikleri davranış biçimleri ile özgür eylemde bulunma yeterliklerini kaybetmektedirler. Çünkü mesajlar ile gönderilen işaretler, insanın neyi alıp tüketeceğini, kime oy vereceğini, olaylar karşısında nasıl bir tavır takınacağını belirlemektedir.

Michel Foucault'a göre ise, tarih içinde birbiriyle bağlantılı olmayan bilgi kümeleri vardır ve bunlar iktidar ilişkilerini meşrulaştırmak amacıyla kullanılmaktadır. Ancak post modern aşamaya geçmiş toplumlarda iktidar parçalanmıştır, dağılmıştır.

Lyotard, insanın arzu ve isteklerinin toplum içinde baskı altına alınıp biçimlendirildiğini söyler ve bu arzuların ancak yazın ya da sanat alanında özgürleşebileceğinin altını çizer. Diğer postmodernistler gibi, toplumsal kuram ve bilginin olduğu düşüncesinin karşısına dikilir.

4- Post Modern Kamu Yönetimi

Charles J. Fox ve Hugh T. Miller, Postmodern Public Administration adlı kitapta; Ortodoksluğun öldüğünü söyleyerek, yönetim ile siyasetin ayrıştırılmasını öngören Wilson'ın; Bilimsel Yönetim anlayışının mimarı Taylor'un ve hiyerarşik kontrolü içeren Bürokrasi kuramı nedeniyle de Weber'in terk edilmesi gerektiğini söylerler.

Kıscacası postmodern kamu yönetiminde yönetim ile siyasetin ayrılığına; bilimsel yönetim ve bürokrasi kuramlarına pek ılımlı yaklaşmaz. Temsili demokrasi yerine, halkın doğrudan yönetime katılmasını sağlayan sivil toplum örgütlerine ağırlık verilir. Çünkü halk, ne istediğini iyi bilmektedir.

Dolayısıyla postmodernlerin asıl istedikleri, modernizmin tüm günahlarının sorumluluğunu üzerine attıkları bürokrasinin ortadan kaldırılması, başka bir ifadeyle bürokrasisiz bir yönetimdir. Bunun sağlanması için en temel araklar özelleştirme ve sivil toplum örgütleridir.¹⁶

Yönetimin ilkelerine gelince, zaten bunlar, çok önceleri Herbert Simon tarafından eleştirilmişti. Simon'a göre (1956), bu ilkeler atasözleri gibiydi; tersine de yorumlanabiliyordu ve kuşkusuz bilimsel bir temelleri yoktu.¹⁷

16 Hasan Engin Şener, "Bilgikuramsal Açıdan Postmodern Kamu Yönetimi," Demokrasi Kuşağı İçin Girişim, (C. I, No. 2, 2000), s. 12-15.

17 A.g.e.

Charles J. Fox ve Hugh T. Miller, Postmodern Public Administration adlı kitapta; Amerikan sistemini esas alarak, klasik demokrasinin şu şekilde işlediğini kabul ederler:¹⁸

1. Halk ihtiyaç ve beklentilerinin farkındadır.
2. Yarışan adaylar (veya partiler) alternatif ihtiyaç ve istek paketleri sunarlar.
3. Halk, önceliklerini en iyi karşılayan pakete oy vererek bir temsilci seçer.
4. Seçilenler, kamu tercihinin yansıtan yasalar çıkarır.
5. Halk, seçtiklerinin etkinliklerine büyük dikkat gösterir ve isteklerini gerçekleştirip gerçekleştirmediğini denetler.
6. Eğer sonuçtan tatmin olmuş ise aynı kişiye oy verir, memnun değilse, kendisi için alternatif paket sunan kişiye oy verirler.

Temsili demokrasinin memnun edici olmayan yönlerini ise, aşağıdaki gibi tespit ederler:¹⁹

1. Halkın ihtiyaç ve beklentileri, büyük bir oranda manipüle edilmektedir. Medya, özellikle de, halkın bilgi kaynağı olan elektronik medya, bilgilendirmekten ziyade eğlendirme amaçlı ve dikkat çekme amaçlı yönetilmektedir.
2. Adayların karmaşık politika alternatiflerine dayalı rekabeti nadirdir. İmaj (görüntü), özden (içerik) daha önemlidir.
3. Çoğunluk oy atmazken, oy atsalar bile, tek yönlü, iki partili seçim sistemi, insanların spesifik politika tercihlerini kaydetmek açısından oldukça etkisiz bir araçtır.
4. Seçim sonrası, seçilenlerin halkın isteklerinden çok lobicilerin ve özel çıkar gruplarının etkisinde kalmaları olasıdır.
5. Amerikalılar temsilcilerinin adlarını, konularını, başarılarını veya başarısızlıklarını bilmezler. Önemli olan 30 saniyelik spotlardır.
6. Seçtiklerinin yaptıklarından tatmin olup olmadıkları önemli değildir, kendi temsilcilerini yeniden seçerler.

Kamusal yöneltilerin belirlenmesinde halkın katılım biçimlerini ise; Many-talk, few-talk ve bunların arasında yer alan some-talk kavramlarıyla açıklarlar. Onlara göre, modernist yönetimin tek yönlülük anlayışını yansıtan

18 Charles J. Fox, Hugh T. Miller, Postmodern Public Administration, Sage Publications, California, 1995, p. 15.

19 A.k., s.16.

few-talk'ın karşısında, çok boyutluluğu savunan postmodern anlayışı yansıtan, internetin örnek olarak gösterilebileceği, many-talk vardır. Buna karşılık kendileri, her iki katılım biçiminin yerine, some-talk kavramını ortaya atarlar.

Konu ile ilgili bazı çevrelere göre, postmodern kamu yönetimi, Devlet anlayışındaki değişikliklerin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü 1920'lerin sonlarında şekillenen ve kapitalizmin bunalımını aşma çabası olarak nitelendirilebilecek sosyal demokrasi uygulamalarının aksine, yeni Devlet anlayışı; eşitlik anlayışına karşı çıkan yeni sağ politikaların sonucu olarak, küçülen Devlet'tir. İngiltere'de "agencyler ve quangolar", Amerika'da bağımsız düzenleyici kurullar -independent regulatory commissions- bu anlayışın sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çevrelere göre, postmodern açıklama içinde olduğunu değerlendirdikleri, yeni Devlet anlayışı; özerkleştirmeye, bunun yanı sıra, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi demek olan özelleştirmeye ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçlü kılınması anlayışını ifade eden, yerleşme politikalarına dayanmaktadır. Bu nedenle de, sık sık kamu yönetiminde reform sözcüğünden bahsedilir.

Modernitenin insana sağlayamadığı ve hala tartışma konusu yapılan özgürleşme sorunu, postmodern söylemin de en önemli vurgularından birisidir.

Postmodernizmin her türlü belirlenmeye karşı olan tutumu, geçiciyi ve parçalanmayı ön plana alan kültür anlayışı da bir özgürlük arayışının sonucudur.

Fakat daha çok parçalanmış bir kültürel ortamın daha eşitlikçi ve özgürlükçü olacağını ortaya atmak pek mümkün değildir. Bir toplumdaki hakim güçlerin parçalanmış bir kültürde daha zor denetim kuracakları öncelikli olarak söylenemez. Aksine bazı durumlarda parçalanmışlık denetimi daha da artırabilmektedir. Eğer özgürleştirme söylemleri, eşitlik ve adalet kaygılarına yer vermiyorsa, eşitsizliklerin sürdürülmesini sağlayan ideolojiler haline gelme tehlikesiyle karşılaşmaktadırlar.

Postmodernizmin radikal demokrasi söylemi çok sesliliğin ya da bir başka deyişle, diğerlerinin (farklı düşünen ve davranmak isteyenler anlamında) :söz sahibi olacağı, söz sahibi olmakla da kalmayıp eylem yapabilmesinin altını çizmektedir.²⁰

Ancak; postmodern eleştiri çerçevesinde ortaya atılan sivil toplumun genişlemesi, özel alanın kamu alanını da kapsayacak biçimde büyümesi ya da

20 Şaylan, a.g.k., s. 306.

kısaca ifade etmek gerekirse, yönetim paradigması çerçevesinde, ortaya çıkan yeni siyaset bilgi ve çözümlemesinin geçerliliği çok tartışmalı gözükmektedir. Çünkü sözü edilen bilgi ve çözümler, büyük ölçüde liberal söylemin yeniden yorumlanması ya da yansması olarak değerlendirilmektedir.²¹

Kimilerince, Devletin yeniden yapılanması adı altında ortaya atılan yönetim (governance) olgusu da, yaşanan bunalımların siyasal boyutunu çözüme ulaştırmayı amaçlayan, bir söylem. Yönetim olgusunda ise, STÖ'ler (Sivil Toplum Örgütleri) ön plana çıkıyor. Seçim ve temsil sisteminin tıkanıp düşüncesinden yola çıkan bu söylem, demokratik katılımın bu örgütler ile daha etkin biçimde gerçekleşeceği iddiasındadır.

Sivil toplum, kökeni Aristo'ya kadar uzanan ve yurttaşlar toplumunu anlatan modern öncesi bir kavramdır. Avrupa'da eski demokrasi ile modern demokrasi arasında doğrudan bir süreklilik bulunmadığı vurgulanmalıdır, fakat sivil toplum fikri, yine de, o zaman ile şimdi arasındaki ilginç bağlantıları aydınlatır... Sivil toplum ta başından beri, gerçekliğin bir parçasını eleştiririz, olumlu bir ışıkta sunarken, diğer parçalarını gizleyen ideolojik bir kavram olmuştur. Aristo'nun sivil toplumu, erkek köle sahiplerinin özgür ve eşit toplumuydu. Kavramın toplumsal bakımdan gizleyici bu niteliğinin nedeni, bir sivil toplumun her zaman üyeleri arasında önceden tanımlanmış, önceden oluşmuş bir eşitliği sergilemesidir. Eşit olmayanlar üye değildir.²²

Yerleşme adına sivil toplum kuruluşlarının yerel kamusal alanda yer alması önerileri karşısında (Güler, A., 1997a:75-76) "yerel yönetimler, hiçbir zaman hiçbir yerde "sivil toplum"a ait olmamışlardır. Bu kuruluşların demokrasi kavramı ile ilişkileri evrensel olarak olumlu değildir" görüşünü savunmaktadır.²³

Gencay Şaylan'a göre ise, yönetim söylemi, ufak bir terminoloji değişimi ile klasik, liberal bir söylemi yansıtmaktadır ve yönetim paradigması da toplumun birbirinden bağımsız ve esas olarak eşit oldukları varsayılan NGO (Non Governmental Organization)'lardan meydana geldiği düşüncesine dayanmaktadır.²⁴

21 A.k., s.297.

22 Ahmet Fethi (Çev), Sivil Toplum, Demokrasi ve İslam Dünyası, Tarih Vakfı Yurt Yayınları 76, s.67.

23 Cevat Geray, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerleşme ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt.10, sayı:4, Ekim 2001, s.15.

24 Türkiye'de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, TÜBA, Ankara, Ekim, 1998, s.73.

Bu nokta tartışma konusu yapılabilir. Herhangi bir toplumda, sivil toplum kuruluşları, toplumda gördükleri destek, sahip oldukları kaynaklar, toplumsal prestij ve statü açısından eşit değillerdir. Bu durumda, yönetişim kavramı içerisinde ifade olunan ve STÖ'lerin, demokratik katılım açısından mevcut temsili demokrasilerin sağladığından daha fazla bir katılıma olanak sağlayacağı iddiası, en azından tartışılır olmalıdır. Hiç kuşkusuz, eşit olmayan STÖ'ler, ciddi bir "demokraside etkin katılım" sorununa yol açacaktır.

Turgay Ergun'a göre; postmodernizm ussallık, merkezçilik ve bütünselliğe karşı merkezden kaçışı, orantısızlığı, bölünmeyi ve parçaların ön plana çıkarılmasını önermektedir....Gerçekten de postmodernizm benzerliklerden çok benzemezlikler ve farklılıklar ile alt kültürler üzerinde odaklanmıştır.²⁵

Bu yönüyle postmodernizm çok sesliliğe imkân veren bir söylem olarak karşımıza çıkmaktadır. Elbette toplumun değişik kesimlerinin yönetimde yüksek sesle konuşabilmeleri arzu edilen bir durumdur. Ancak mikro milliyetçilikler karşısında ulusal devletin direnebilmesi nasıl mümkün olacaktır? Bu belli değildir.

Sonuç

Gencay Şaylan'ın da vurguladığı üzere; postmodernizm ya da postyapısalcılık, içinde karşıtlıkları barındıran, sistematik bir bilgi bütünü olmaktan uzak ve kapsamı belirsiz bir söylem olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bir başka deyişle, postmodernizm olarak nitelenen söylemi ne bütünüyle "doğruları" yansıtan ne de hiç bir şeye yaramayan ve çöpe atılması gereken bir önermeler ya da çözümlenmeler bütünü olarak değerlendirmek anlamlı bir şey olmayacaktır.²⁶

Dolayısıyla hiç kimse, postmodernist temaları toptan yargılamamalıdır. Örneğin 20. yüzyılın sınıf dışındaki "kimlikler"nin, cinsel ve ırksal baskıya karşı mücadelelerin önemini kim yadsımak ister? Aynı zamanda, güçlü ve çoğunlukla yıkıcı tarihsel güçler olarak, milliyetçilik gibi, "kimlikler"nin dirilişine kim ilgisiz kalabilir? Şimdi her zamankinden daha küresel ve daha parçalı kapitalizmin yeniden yapılanmasını kabul etmek zorunda değil miyiz? Bu konuda bizzat işçi sınıfının doğasını dönüştüren yapısal değişimlerin kim farkında değildir? İnsani değerlerin ve kültürlerin çokluğunu bastıran ya da deneyim ve beceri zenginliğine sahip ayrıcalıklı olmayan grupların tikel "bilgiler"ini kurutan türden ideolojik ve kültürel emperyalizmi kim onaylamak ister? "Süper bilgi otobanı" bir yana, "kitle iletişimi"nin, simgelerin ve

25 Turgay Ergun, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, 30/4 Aralık 1997, s. 13.

26 Şaylan, a.g.k., s.308.

imgelerin bu kadar egemen olduğu bir dünyada dilin ve kültürel siyasetin önemi nasıl yadsınabilir? Bazen televizyonda gördüklerimiz yaşadıklarımızdan daha gerçek gibi görünecek; bilgi ve iletişim giderek daha fazla dev şirketlerin elinde olduğu için siyasal tartışma koşulları sermayenin emirlerine göre tayin edilecek - ve kısıtlanacak-, “medya”nın en kişisel deneyimlerimizi dolaymadığı ve reklamcılık kültüründe simgelerin ve imgelerin manipülasyonuna bu kadar çok bağımlı bir küresel kapitalizm dünyasında bu şeyleri kim yadsır?

Bunların ötesinde; yine bir aydınımızın söylediği gibi; postmodernizm, Aydınlanma düşüncesine ve pozitivistime sofuca bağlılığın yeknesaklaştırdığı zihinsel evrenimizde anlamlı bir renk olabilir; yine aydınlanma düşüncesine ve pozitivistime kayıtsız şartsız bağlılığın zihnimize vurduğu entelektüel prangaları parçalamamızı sağlayacak elverişli bir araç fonksiyonu yerine getirebilir.²⁷

KAYNAKÇA

1. Bauman, Zygmunt (Çev. Alev Türker), Postmodern Etik. Ayrıntı:204, Ayrıntı Yayınları, 1. Basım, İstanbul, 1998.
2. Best Steven - Kellner Douglas (Çev.M.Küçük), Postmodern Teori, Ayrıntı, Mart 1998.
3. Ergun, Turgay, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, 30/4 Aralık 1997.
4. Fox, Charles J. Miller, Hugh T., Postmodern Public Administration, Sage Publications, California, 1995.
5. Geray, Cevat, “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, c. 10, s.4, Ekim 2001.
6. Fethi, Ahmet (Çev), Sivil Toplum, Demokrasi ve İslam Dünyası, Tarih Vakfı Yurt Yayınları 76.
7. Harvey, David, Postmodernliğin Durumu, Metis Yayınları, İkinci Basım, İstanbul. Kasım 1999.
8. Kale, Nesrin, “Modernizmden Postmodernist Söylemlere Doğru”, Bkz. (www.felsefekibi.com).
9. Lyotard, J. F., (Çev. Ahmet Çiğdem), Postmodern Durum. Vadi Yayınları: 59, Ankara. 1994.
10. Murphy, John W., Postmodern Toplumsal Analiz ve Postmodern Eleştiri, Eti Kitapları, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 1995.
11. Pierson, Christopher, (Çev. Dilek Hatatoğlu), Modern Devlet, Çiviyazıları 71, Berdan Matbaası, 1. Basım 2000.
12. Şaylan, Gencay, Çağdaş Düşünce Akımları, Ders Notları, TODAİE, 1996.
13. Şaylan, Gencay, Postmodernizm, İmge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, Ankara, Mayıs 2002.
14. Şener Hasan Engin, "Bilgikuramsal Açıda Postmodern Kamu Yönetimi," Demokrasi Kuşağı için Girişim, (C. 1, No. 2, 2000).
15. Tekeli, İlhan, “Modernizm ve Postmodernizm Kavramları Üzerine”, Gösteri Dergisi, Sayı-138, Mayıs 1992.
16. TÜBA, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, Ankara, Ekim, 1998.
17. Wood Ellen M. - Foster John B., Marksizm ve Postmodern Gündem, Ütopya, Şubat 2001.

27 John W. Murphy, Postmodern Toplumsal Analiz ve Postmodern Eleştiri, Eti Kitapları, 1. Baskı, İstanbul, Mayıs 1995, s.6.

YEREL HİZMETLERİ ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Doç. Dr. Ahmet ULUSOY*
Tarık VURAL**

GİRİŞ

Kamusal mal ve hizmet ihtiyacının insanların topluluk olarak yaşamaya başladıkları andan itibaren varolduğunu söyleyebiliriz. Bu tür mal ve hizmetleri sunmakla görevlendirilen devlet, zaman içerisinde gerek nitelik ve gerekse nicelik yönünden değişen hizmet talebini etkin olarak karşılayamaz duruma gelmiştir. Bu çerçevede söz konusu mal ve hizmetleri kamu otoritelerinin yanında çeşitli özel sektör kuruluşlarının da sunması tartışılır olmuştur. Kamu hizmetlerinin sunumunun özelleştirilmesi olarak literatürde sıklıkla karşılaştığımız bu konu son dönemde özellikle yerel nitelikli mal ve hizmetleri sunmakla görevli birimlerce savunulur olmuştur. İdareyi hizmet sunumunu özel sektöre devretmeye iten temel neden ise maliyet tasarrufudur.

Kamusal hizmetler alanında yapılan özelleştirme uygulamaları maliyetlerde tasarruf sağlamanın yanında hizmetin kalitesinde de artışa neden olmaktadır. 1980 yılına geldiğinde özelleştirme uygulamalarında KİT'ler yanında yerel yönetim hizmetlerinin de hızlı bir şekilde özelleştirilmeye başlandığını görmekteyiz. Bu yıllarda İngiltere'de birçok belediye hizmeti ihale yolu ile özel şirketlere devredilmişti bile.

Özelleştirmenin genel olarak devletin ekonomi içindeki rolünü azaltıcı uygulamaları kapsadığı söylenebilir. Devletin ekonomideki rolünü azaltıcı düzenlemeler içerisinde; kamu kuruluşlarının doğrudan özel şirketlere satışı, imtiyaz sözleşmesi, özel sektöre işletme kurma hakkının satışı, bedelsiz tüketim malı ve hizmet alımları için kupon verilmesi, bağışlar, bazı mal ve hizmetlerin temini için alıcı olarak devlet ve özel firmalar arasındaki düzenlemeler gösterilebilir.

* KTÜ İİBF Maliye Bölümü, Trabzon.

** DEÜ İİBF Maliye Bölümü, İzmir.

Yerel düzeyde gerçekleştirilen kelleştirme uygulamalarının, ulusal düzeyde gerçekleştirilenlere göre etkinlik ve rekabet açısından çok benzer olmadıklarını hemen belirtelim. Bu çalışmada yerel yönetim hizmetlerinde kullanılabilecek başlıca yöntemler incelenmeye çalışılmıştır.

YEREL YÖNETİM HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE KULLANILAN YÖNTEMLER

1. İhale Yöntemi

Sürelî-Süresiz¹ özelleştirme ayırımında sürelî özelleştirme içinde anılan ihale yöntemi, yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesinde en çok kullanılan yöntemdir². Bu yöntemde bazı kamusal mal ve hizmetlerin sunumu bir sözleşme ile özel sektöre devredilir. İhale yönteminde ilgili kamu kuruluşu, hizmeti kendi örgüt ve personeli aracılığıyla yürütmek yerine, özel firmalara yaptırmak yoluna gitmektedir. Yani ihale yönteminde ilgili kamu kuruluşu hizmetin finansmanını sağlamayı sürdürmekte, üretim işini özel sektöre bırakmaktadır³.

İhale yöntemi literatürde outsourcing olarak da bilinmektedir. İhale yönteminde hizmet üretimine talip müteşebbisler normal olarak piyasada hizmet veren kuruluşlar olmakta ve yerel yönetimle ne hukuksal ne de iktisadi bağları bulunmamaktadır⁴.

İhale yönteminde devletin; üretimin miktarını ve türünü belirlemek, bir veya birkaç özel firma ile anlaşma yapmak, kar amacı gütmeyen veya gönüllü kuruluşlarla üretimi gerçekleştirmek gibi çeşitli tercihleri olabilir⁵.

-
- 1 Sürelî özelleştirme herhangi bir kamusal hakkın belirli bir süre ile özel sektöre devridir. Yerel yönetimler açısından özelleştirmenin anlamı esasen sürelî özelleştirme. Süresiz özelleştirme ise özellikle KİT'lerin özelleştirilmesinde gördüğümüz gibi devlete ait bir hakkın süresiz olarak özel sektöre devredilmesidir. Yani süresiz özelleştirmede mülkiyet hakkı özel sektöre devredilirken, sürelî özelleştirmede mülkiyet hakkının kullanımı belli bir süre ile özel sektöre devredilmektedir.
 - 2 Werner Z. Hirsch, Privatizing Government Services, Institute of Industrial Relations Publications Center, University of California, Los Angeles, 1991, s.33.
 - 3 Rothenberg Janet Pack, "The Opportunities and Constraints of Privatization", Privatization and Its Alternatives (Ed. William T.Gormly), The University of Wisconsin Pres, London, 1991, s.296.
 - 4 Ingo Maehrlein, "Kamu Alanında Başarılı Özelleştirme", Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi-21. Yüzyılda Yerel Yönetimler, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara, 2000, s.90.
 - 5 Nihat Falay, "Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar", Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Sempozyumu Bildirileri, Ankara, 14-16 Kasım 1990, s.5.

İhale yöntemi ülkemizde de yıllardır uygulanmakta olan bir yöntemdir. Yürürlükteki 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile, genel bütçeye dahil dairelerin, katma bütçeli idarelerin, il özel idaresi ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, taşıma gibi işlerini ihale ile özel kesime yaptırılmaları mümkündür ve kalkınma planlarında bu yöntem teşvik edilmektedir. Kanuna göre ihalede kullanılan yöntemler dört kısma ayrılmaktadır. Bunlar açık ihale, belli istekler arasında ihale, pazarlık ve doğrudan temindir. Yapılacak işin niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı kanun hükümlerine uyularak ilgili idare tarafından belirlenmektedir.

İhale yönteminin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi piyasada rekabet ortamından yararlanmayı mümkün kılmasıdır. Böylelikle ihaleyi kazanmak için rakip firmalar arasında maliyet ve kalite yönünden bir yarışma söz konusu olmaktadır. Bu da ilgili kamu hizmetinin verimliliğini artıran temel noktadır⁶.

İhale yönteminde sunulan hizmetin bedelini belediye tahsil eder. Bazı durumlarda sözleşme gereği hizmet bedelini şirket de tahsil edebilir. Sözleşme bedeli çoğu zaman sağlanan hizmet birimi üzerinden (örneğin, toplatılan atık miktarı, ulaşımı sağlanan yolcu sayısı, temizlenen kanalizasyon uzunluğu vb.) hesaplanır⁷.

İhale yöntemine konu olabilecek belediye hizmetleri ise şöyle sıralanabilir; bilgi işlem, bina temizliği, bina koruması, atıksu tahliyesi, mezbahalar, kanalizasyon ağı, yeşil alan bakımı, çöp toplama işi, mezarlık bakım işleri, trafik planlaması, kamu toplu taşımacılığı, yol temizliği ve bakımı gibi⁸.

Günümüzde ihale yöntemi belediye hizmetlerinin sunumunda en çok başvurulan yöntemlerden biridir. Bununla beraber ihale yönteminin belediyeler tarafından kullanılması 1990 yılından sonra hız kazanmıştır. Dünya genelinde 1987 yılında bina hizmetlerinin %52'si, çöp toplama hizmetlerinin ise sadece %30'u ihale yöntemi ile özelleştirilmiştir⁹.

6 Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Genişletilmiş 3. Baskı, Erkan Matbaacılık, İstanbul, 1997, s. 149.

7 S. Vuylsteke, "Kentsel Hizmetlerin Temini: Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler", Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri, Çeşme Seminer Bildirileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988, s.245.

8 Wolfgang Hafner, "Yeni Finansman Kaynaklarını Oluşturma Örnekleri", Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi-21. Yüzyılda Yerel Yönetimler, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara, 2000, s. 147.

9 Simon Hakim, Paul Andrisani, "Introduction The Privatization", s. 15. [http://www.sbm.temple.edu/ccg/introprivatization.doc\(01.03.2003\)](http://www.sbm.temple.edu/ccg/introprivatization.doc(01.03.2003)).

ABD’de ICMA tarafından 1982 yılında 1780 yerel yönetim birimini içeren kapsamlı bir araştırma yapılmıştır. Araştırmaya katılan yerel yönetim birimlerinin %20’si çöp toplama, araç çekme, sokak lambalarının bakımı, ağaç budama, bina bakımı ve temizliği, cadde bakımı, araç bakımı gibi hizmetlerin sunumunda ihale yöntemini kullandıklarını belirtmişlerdir. Araç çekme hizmetinin ihale edilme oranı ise %80’dir¹⁰. Yine GAO (United States General Accounting Office) yaptığı bir çalışmada özelleştirme işlemlerinde ihale yönteminin kullanım oranını %78.06 olarak bulmuştur¹¹.

Dünya genelinde yaşanan gelişme de aynı yöndedir. Dünyada yerel yönetimler tarafından ihale edilen hizmetlerin başında ise %59’luk bir oranla çöp toplama hizmetleri gelmektedir. Araç çekme işlerinin ihale edilme oranı ise %45’dir¹².

1.1. İhale Yönteminin Faydaları

Yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesinde en fazla kullanılan yöntem ihale yöntemidir. Bu yöntemin seçilmesinin bazı temel gerekçeleri bulunmaktadır. Bunların neler olduğu aşağıda maddeler halinde sayılmıştır¹³.

- a) İhale yöntemi beraberinde rekabeti ve etkinliği getirmektedir. Firmalar arasında yaşanan rekabet maliyetlerde yaşanan tasarrufun temel sebebidir. Yapılan ampirik çalışmalar da hizmetlerin özel firmalarca kamudan daha etkin sunulduğunu doğrulamaktadır.
- b) İhale yöntemi kamu yönetiminden daha iyi bir yönetim sistemi de getirmektedir. Çünkü karar alıcılar direk olarak maliyet fayda ilişkisi çerçevesinde davranmaktadırlar.
- c) İhale sonucu devlet tekellerine bağımlılık da son bulmaktadır.
- d) İhale yönteminde hizmetin aksamaması ya da düşük kalitede sunulması durumunda cezai yaptırımlar söz konusudur. İhaleyi

10 Terry Peters, “Public Services and the Private Sector”, Privatization the Provision of Public Services by the Private Sector (Ed. Roger L. Kemp), Mc Forland&Company Inc., Jefferson, North Carolina, 1991, s.54.

11 Privatization Lessons Learned by State and Local Governments, March 1 997, (GAO/GGD-97-48), s.22-23. <http://www.gao.org/> (12.04.2002).

12 William T.Gormly, “The Privatization Controversy”, Privatization and Its Alternativesi(Ed. William T.Gormly), The University of Wisconsin Pres, London, 1991, s.8-9.

13 Hovard F.Nelson, Analyzing The Cost of Contracting Out, s.l. [http://www.aft.Org/research/](http://www.aft.Org/research/reports/private/contmanu.htm) reports/private/contmanu.htm(03.09.2001).

kazanan firmanın sözleşmeyi yenileme şansı hizmet sunumunda gösterdiği performansa bağlıdır.

- e) İhale yöntemi vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamada daha esnekler. Ağır bürokratik engellerin ortadan kalkması hizmet sunumunu daha etkin kılmaktadır.

Yukarıda sıralanan faydalar yanında ihale yönteminin aksayan tarafları (sakıncaları) da bulunmaktadır.

1.2. İhale Yönteminin Sakıncaları

İhale yönteminin başarısı, tahmini bedelin iyi hesaplanmasına ve söz konusu hizmetin piyasadaki rekabet derecesine bağlıdır. Yöntemin bazı olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- a) Rüşvet olasılığı. Özellikle kamuoyunun bilgisi dışında yapılan ihale sözleşmeleri bu olasılığı güçlendirmektedir. Bunun önüne geçmek için ihalelerin açık bir şekilde yapılması gerekmektedir.
- b) Özel firmalar genellikle kalifiyesiz işçi çalıştırmakta ve işçi maaşlarını düşük tutmaktadırlar.
- c) İhale sonucunda bir kısım çalışan işini kaybedebilmektedir.
- d) Hizmetlerin tümünün aynı firmaya ihale edilmesi durumunda da bazı sakıncalar doğabilmektedir. Örneğin söz konusu firmanın iflası hizmet sunumunun aksamasına neden olabilmektedir.

Yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız sorunlar gerekli önlemlerin alınması ile kolaylıkla giderilebilecek türdendir. Örneğin son maddede belirtilen sorunu aşmak için hizmet sunumu bir tek firmaya değil de birden fazla firmaya ihale edilebilir. Aynı şekilde ihale sonucu ortaya çıkan personel fazlası başka birimlerde görevlendirilebilir.

2. İmtiyaz Yöntemi

İmtiyaz sistemi, bazı hizmetlerin sağlanmasında kullanılan başka bir kurumsal yaklaşımdır. Bu yöntem kamunun tekelinde olan bir hizmetin özel bir firmaya tekel olarak verilmesini yada belirli bir coğrafi bölgede bir hizmetin yürütülmesi yetkisinin sözleşme ile özel kişi ve kuruluşlara devredilmesini ifade eder. İmtiyaz verilen hizmette sözleşme sisteminde olduğu gibi hükümet hizmetin düzenleyicisi ve özel bir kurum da üreticidir¹⁴.

14 E.S. Savaş, "Privatization in State and Local Government", Restructuring State and Local Services, Ideals, Proposals and Experiments (Ed. Arnold H. Raphaelson), Westport, Connecticut: Praeger, 1998, s.98.

İmtiyaz sisteminde hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini doğrudan hizmeti sunan firmaya öderler. Bu nedenle, imtiyaz sözleşmeleri yalnızca tüketicilerin belirlenebildiği durumlarda ve fiyatlandırılabilir nitelikteki hizmetler için geçerli olmaktadır. İmtiyaz sözleşmesinde, imtiyazı alan özel firmaya tam bir bağımsızlık sağlanabileceği gibi, hizmetin fiyatı, kalitesi ve miktarı konularında ilgili kamu yönetimi biriminin düzenleyici rolü de söz konusu olabilir¹⁵.

Bu yöntem özellikle doğal tekelin söz konusu olduğu kamusal hizmetlerin üretiminde kullanılır. Yerel hizmetler alanında imtiyaz yönteminin uygulanması ise daha çok evsel atık ve ticari atık toplanması ve imhası, kamu alt yapı, hava limanı işletmesi, araç çekme ve depolama, ambulans hizmeti ve acil tıbbi hizmet işleri, şehir içi ulaşım, elektrik üretimi, caddelerin aydınlatılması, içme suyu sağlanması, stadyum, parklar ve eğlence yerlerinin işletilmesi konularında kullanılmaktadır.

İmtiyaz sözleşmelerinin en belirgin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- a) İmtiyaz sahibi yüklenici, işletme sermayesi ve diğer başlangıç harcamalarını üstlenir.
- b) Sözleşme süresince yüklenici, tüm riski ve maliyeti kendine ait olmak üzere hizmeti yürütür. Hizmetin yönetimini üstlenir, buna göre personelini seçer ve çalışmalarını denetler. Tesisleri, masrafları kendine ait olmak üzere modernize eder ve bakımını üstlenir; gerekli teçhizat ve malzemeyi satın alır.
- c) Hizmetleri karşılığında doğrudan doğruya yararlanarlardan alınan ücretler yüklenicinin yatırımı olan sermaye giderlerini karşıladığı gibi kar da sağlamalıdır. Sağlanan kar imtiyaz sahibi yükleniciye aittir.

İmtiyaz sözleşmeleri uzun süreler için (30 yıl veya daha fazla) imzalanır. Sözleşme süresinin bitiminde, müteahhit tarafından sözleşme hükümlerine göre inşa edilmiş olan tesisler devletin veya belediyenin malı olur. İmtiyaz sözleşmelerinin en önemli faydalarından biri de budur. Şöyle ki; kuruluş aşamasında büyük ölçekli harcama gerektiren yatırımlar özel firmalar tarafından yapılmakta, sözleşmenin bitiminde ise mevcut tesisler ilgili belediyeye devredilmektedir.

15 Naci B. Muter, "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", Özelleştirme Sempozyumu, Manisa, 1994, s. 150.

Belediye hizmetleri alanında imtiyaz yöntemi çoğunlukla çöp toplanması ve imhası, metro, otobüs, minibüs ve taksi işletmeciliği, elektrik üretimi, caddelerin aydınlatılması, içme suyu sağlanması, stadyum ve hipodrom, parklar ve eğlence yerlerinin işletilmesi konularında kullanılmaktadır¹⁶.

İmtiyaz sözleşmeleri iki kısma ayrılabilirler. Birinci durumda özel firmalar kamuya ait bir mülkiyetin kullanımını sözleşmeye konu ederler. İkinci tür imtiyaz sözleşmesinde ise kamuya ait bazı haklar özel firmaların kullanımına verilir. Birinci duruma örnek olarak kablolu televizyon ve radyo yayın işletmeciliğini, ikinci duruma örnek olarak ise, cadde ve anayollardaki servis istasyonlarını verebiliriz. Bu yöntemler arasında rekabetin dolayısıyla teknolojinin gelişmesine olanak sağlayan, birinci tip imtiyaz yöntemidir¹⁷.

3. Kiralama Yöntemi

Kiralama yönteminin esası, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve teçhizatın kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi ya da kuruluşlara verilmesidir. Kamu hizmeti birimleri, menkul ve gayrimenkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre için ve bir bedel karşılığında özel sektöre kiraya verilebilir. Bu sistemin imtiyazdan farkı, hizmet için gerekli yatırımın kamunun malı olmasıdır. Ayrıca kiralama yönteminde süreler imtiyaz yöntemine kıyasla daha kısadır. Kamu kuruluşları verimli çalıştıramadıkları işletmelerini, özel sektörün yönetim ve denetim tecrübesinden yararlanmak için onlara kiraya verebilirler. Böylelikle zarar eden kamu işletmelerinin daha karlı hale getirilmesi mümkündür. Kamu idaresi belirli sözleşme şartları içerisinde kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir¹⁸.

Bu yöntemde kiracı, mevcut sistemleri devralır, kamu hizmetinin yalnızca yönetimini ve işletmesini üstlenir. Kiracı kamu hizmetini ve her türlü ticari riski üstlenmektedir. Kiracı masraflarını, hizmetten yararlananlardan tahsil ettiği ücretlerden karşılar. Kiralayan tarafa (devlet, il, belediye) tesislerin finansmanı ve geliştirilmesi ile ilgili masrafları karşılamak üzere ödeme yapar. Hizmetin yerine getirilmesi ile ilgili tüm yasal sorumluluk kiracıya aittir ve bu amaçla kullanılacak teknik araçların seçiminde serbesttirler¹⁹.

16 Sadun Emrealp, Drew Horgan, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, Yerel Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1992, s. 10; Peters, a.g.e., s.55.

17 Hakim, Anrisani, a.g.e., s. 19.

18 Bilal Eryılmaz, Musa Eken, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları, Türk İdare Dergisi, Cilt:LXII, Sayı:387, Haziran 1990, s.64.

19 Vuylsteke, a.g.e., s.246.

Kiralama yönteminde gerekli tesislerin mevcut olması ve yalnızca bakım ve yönetim hizmetlerine ihtiyaç duyulması birçok ülkede kira sözleşmelerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Fransa'da su temini hizmetlerinde bu yöntemden yararlanılmaktadır. Bir kamu hizmetinin bu şekilde yönetilmesi belediyeyi sermaye yatırımlarından kurtaran ve özel şirketin belediyeye kamu hizmetinde kullanmak üzere teçhizat kiraladığı sözleşme sistemiyle karıştırılmamalıdır²⁰.

Kiralama yönteminin ülkemizdeki hukuki dayanağını 1580 sayılı Belediye Kanunu oluşturmaktadır. Kanunun 19. maddesinin beşinci bendinin ikinci fıkrası gereğince belediye sınırları dahilinde toplu taşımacılığın ve et taşımacılığının maddede belirtilen diğer yöntemlerin yanı sıra kiralama yöntemiyle de yürütülmesi mümkündür. Kira sözleşmesine konulacak özel bir hükümle belli sürelerin sonunda kiracının kiralanan işletmeyi ve araçları satın alması mümkündür²¹.

4. Kupon Yöntemi

Bu yöntemde devlet kamusal hizmetlerin finansmanı için gerekli olan fonu sağlar. Ancak hizmetlerin sözleşme ile belirli firmalara verilmesi yerine, hizmetlerden Faydalanacak olanlara hizmetleri satın almada kullanmak üzere satın alma desteği sağlanır. Bu yöntem, belirli bir hizmet için yeterli pazarın mevcut olduğu, ancak bireylerin ihtiyaçlarını temin edebilecek yeterli mali güce sahip olmadıkları alanlarda uygulanmalıdır²².

Kupon sisteminde hizmeti sunan üretici özel bir şirket olup, hem devlet hem de müşteri ödemeyi üreticiye yapmaktadır. Bu sistemde üreticiyi devlet değil bizzat hizmetten yararlanacak olan müşteri seçmektedir. Kupon sistemine fakir insanlara verilen yiyecek kuponları örnek olarak verilebilir. Burada devlet fakir insanlara yiyecek vermek için yeni bir dağıtım sistemi kurmak yerine, onlara kupon vererek herhangi bir yiyecek dükkânından alışveriş yapmalarını sağlamaktadır. Böylece müşteri daha çok yiyecek alabilmek için parasını daha rasyonel kullanmaya teşvik edilmektedir²³.

Kupon yönteminin başarılı olması için tüketicilerin hizmeti kimden satın alacakları konusunda seçme hakkına sahip olmaları gereklidir. Böylece hizmeti üretenler arasında rekabet ortamının oluşması sağlanacaktır.

20 Vuylsteke, a.g.e., s.247.

21 Recep Bozdoğan, "Yerel Hizmetler ve Özelleştirme", Öneri, Sayı: 10, Cilt:2, Haziran 199:8, s.40.

22 Stuart Butler, "Privatization for Public Purposes", Privatization and Its Alternatives(Ed. William T.Gormley), The Universty of Wisconsin Pres, London, 1991, s.23.

23 Savas, a.g.e., s. 102.

Kupon yönteminin geliştirilmesinde aşağıdaki esaslar etkili olmuştur;

- a) Kamu işletmelerinde verimlilik, özel işletmelere oranla çok daha düşüktür. Bunun nedeni, kamu işletmelerinde çalışanlar ile işletmelerin gelirleri arasında direkt ve yakın bir ilişkinin mevcut olmamasıdır,
- b) Kamu işletmelerinde israf yaygındır. Kişiler kendi sahip olmadıkları serveti korumak için daha az çaba gösterirler.

Kupon yönteminin sağladığı faydalar yanında uygulamada bazı güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu güçlüklerden en önemlisi hizmetten yararlanması planlanan kişi ve grupların belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır.

5. Gönüllü Kuruluşlar ve Kendi Kendine Yardım Yöntemi

Özelleştirmenin doğal olarak ortaya çıkmış biçimi şeklinde nitelendirilen gönüllüler vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlar olabileceği gibi; idealist bireylerden oluşan gruplar da olabilmektedir. Bütün ülkelerde hükümet ve kent yöneticileri, bireylerin ve kuruluşların bazı kamu hizmetlerine gönüllü katkısını artırmaya çalışmaktadırlar. Çünkü kamusal kaynaklar hizmetlerin yeterli düzeyde üretilmesini karşılayamamaktadır. Bu bakımdan toplumun potansiyel imkânlarını da seferber etmek ihtiyacı ortaya çıkmaktadır²⁴.

Yardımsaver örgütler (gönüllü kuruluşlar) yardıma muhtaç kimselere çok çeşitli hizmet sunmaktadırlar. Bir kısım gönüllü birlikler, belediyelerce sağlanan eğlence faaliyetleri, cadde temizleme, koruyucu devriye ve yangından korunma gibi kamu hizmetlerini yerine getirmektedirler. Bu düzenlemede gönüllü ortak yardım birliği servis düzenleyicisi gibi hareket etmekte ve hizmeti ya üyelerini ya da çalışanlarını kullanarak doğrudan kendisi üretmektedir. Ayrıca özel bir şirketi hizmet amaçlı kiralamakta ve bedelini de kendisi ödemektedir²⁵.

Gönüllü organizasyonların çok yaygın olduğu bilinmekle birlikte, bunların tam olarak ne dereceye kadar kullanıldığı konusunda çok az bilgi vardır. Tek istisna gönüllü yangın birimleridir. Gönüllü organizasyonlar ABD'deki tüm yangın birimlerinin yüzde 90'ından fazlasını kapsamaktadır²⁶. İtfaiye hizmetleri

24 Eryılmaz, Eken, a.g.e., s.65.

25 Savas, a.g.e., s. 105.

26 E S. Savas, Privatizing The Public Sector, How to Shrink Government, Chatham House Publishers Inc, Chatham, New Jersey, 1982, s.70.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde de gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülen bir hizmetti.

İngiltere’de yurt çapında yapılan bir araştırmaya göre, nüfusun %16’sı her hafta bir örgüt için gönüllü çalışmaktadır. Hemen hemen yarısı bağış toplamakta ve %18’i de personel hizmetlerinin çeşitli formlarını raporlandırmaktadır. ABD’de kamu yararına gönüllü çalışanların daha geniş boyutlarda olduğu bilinmektedir. Buna göre 1965-1975 döneminde 4.500.000’i 65 yaşın üstünde olan gönüllülerin sayısı 22 milyondan 37 milyona çıkmıştır. Buna göre her 30 yaşın üstünde dört kişiden biri haftalık olarak gönüllü hizmet sunmaktadır. Hollanda’da ise resmi kayıtlara göre 250 bin gönüllü çalışan bulunmaktadır²⁷.

Gönüllü organizasyonlar aşağıdaki durumlarda hizmet sağlayabilir²⁸

- İhtiyaç ve talep belirgin ve sürekli ise,
- Yeterli sayıda kişi hizmeti vermeye yetkiliyse,
- Hizmet grubunun teknik ve maddi olanakları hizmeti vermeye elveriyorsa,
- Sonuçlar grup için önemli ve manevi bir haz sağlayacak ise.

Gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülebilecek yerel hizmetlere örnek olarak cadde temizliği, itfaiye hizmetleri, eğlence hizmetleri ve koruyucu hizmetler verilebilir.²⁹

Kendi kendine yardım yöntemi ise, belediyenin grupları, bir mahallede oturanları veya tüm belde halkını, kendilerinin yararlanacağı hizmetlerin üretilmesi için teşvik etmesi ve yönlendirmesi durumunda söz konusu olmaktadır. Bu yöntem günümüzde hizmetlerin yapım ya da sunum aşaması ile sınırlı kalmayarak, hizmetlerin bakımı, işletilmesi ve onarımı aşamalarında da giderek daha yaygın olarak uygulanmaktadır.

Bu yöntem kendi kendine hizmet olarak da adlandırılmaktadır. Kendisine ait bir gazeteyi geri dönüşüm kutusuna atan biri kendi kendine hizmet sunmaktadır. Aynı şekilde yarasını saran, kendi arabası ile işine giden hatta çocuğuna meslek seçimi ile ilgili rehberlik yapan bir kişi de kendi kendine hizmet sunmaktadır³⁰.

27 Savas, a.g.e., s.57.

28 Savas, a.g.e., s. 149.

29 Savas, a.g.e., s.70.

30 Savas, a.g.e., s.70-71

6. Fiyatlandırma Yöntemi

Bu yöntem, kamu kuruluşları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasadaki şartlara uygun olarak, yani maliyetleri dikkate alarak fiyatlandırılması esasına dayanmaktadır. Yöntemin uygulanması durumunda yerel kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya faydalananlar tarafından finanse edilmesi söz konusu olacaktır.

Belediye hizmetlerinin fiyatlandırılmasının başlıca yararları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- a) Belediye hizmetlerinin bedava ya da çok düşük fiyatla sunulması, tüketimde savurganlığa ve dolayısıyla kaynak israfına yol açmaktadır.
- b) Belli belediye hizmetlerinden hiç yararlanmayanların, yararlananların kullandıkları hizmetlerin finansmanına katılmaları toplumsal adalete uymamaktadır. Bu adaletsizlik ise hizmetlerin fiyatlandırılması ile giderilebilir.
- c) Pazar ekonomilerinde etkinlik arz ve talep mekanizmasıyla sağlanır. Fiyat, bu mekanizmanın temelini oluşturur. Belediye hizmetlerinin fiyatlandırma yöntemiyle tüketime sunulması, kendi üretim süreçlerine de etkinlik kazandırır.
- d) Belediyelerin gelir sorunu güçsüz kaynaklarla çözülemez. Fiyatlandırma yöntemi, belediyelere azımsanmayacak bir gelir kaynağı sağlamaktadır.

Fiyatlandırma yönteminin uygulamasında ortaya çıkan düşük gelirli kimselerin kamu hizmetlerinden mahrum kalmaları olasılığı yukarıda açıkladığımız kupon yöntemi ile giderilmektedir. Zira bu yolla düşük gelirli kimselere kamusal hizmetlerden faydalanmaları için kuponlar verilmektedir.

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetin maliyetini karşılamak üzere aldıkları ücretlere harç adı verilmektedir. Kamusal hizmetlerin finansmanında vergi yerine harç uygulamasına gitmek, tüketilen mal ve hizmet miktarı ile doğrudan ilgilidir ve bu bedeller piyasa fiyatlarına daha fazla benzerler. Kamu yöneticileri uygulanacak harç ve bedeller konusunda bazı tercihlerde bulunabilirler. Bunlar:

- a) Harç ve fiyat belli dilimlere ayrılabilir (çocuk-yaşlı, yüksek gelirli-düşük gelirli).
- b) Eğer kapasite sınırlı ise, talebin en çok olduğu dönemde en yüksek fiyat uygulanabilir.

- c) Harç ve fiyat maliyetin tümünü veya bir kısmını kapsayacak şekilde saptanabilir.
- d) Harç ve fiyat yerel duruma ve tüketicinin durumuna göre değişik olabilir (Örneğin hizmetin üretildiği yerde oturmayan fakat hizmetten faydalananlardan harç alınabilir).

Yerel düzeyde fiyat ve harç uygulaması, ulaştırma, katı atıkların toplanması, park ve garaj gibi çeşitli hizmetlerde görülmektedir.

7. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi

Vergi teşvikleri ve bazı idari düzenlemeler, kamu kuruluşları tarafından, hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu yöntem, bir kamu hizmetini yürüten özel kuruluşun vergi teşviklerinden ya da vergi indirimlerinden yararlanmasını, karşılaştığı mevzuat engellerinin azaltılmasını gerektirir. Böylelikle bu alana özel girişimcilerin daha fazla yatırım yapmaları sağlanmış olur. Örneğin, ABD’de ambulans hizmetleri, çöp toplama ve haşaratla mücadele gibi yerel hizmetlerde bu yöntemle başvurulmaktadır³¹.

Mahalli idareler düzeyinde bu yöntem, bazı kentsel hizmetler konusunda belediyelerce birtakım idari ve kurumsal düzenlemeler getirme esasına dayanmaktadır. Ayrıca vergi, resim ve harçlarda indirimler yapılması yoluyla hemşehrilerin, özel şirketlerin ya da kar amacı gütmeyen özel kuruluşların, bu hizmetleri sağlama konusunda teşvik edilmesi hedeflenmektedir.³²

Vergi teşvikleri birçok ülkede, özellikle sosyal hizmetler alanında geniş ölçüde kullanılmaktadır. Örneğin, gündüz çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, yaşlıların ya da özürlü hemşehrilerin bakımı, dar gelirli için konut programları, özel müzeler ve sanat merkezleri gibi hizmetler bu tür vergisel teşviklerden yararlanan hizmetlerdir. Bir başka uygulama örneği olarak çevreyi kirletici nitelikteki bir sanayi kuruluşuna kendi arıtma tesisini kurması şartıyla birtakım vergi ya da harç indirimleri gibi kolaylıklar sağlanmasıdır.

Düzenleyici teşvikler şehir içi otobüs şirketlerinin ve ulaştırma hizmetlerinin teşviki, evsel atıkların bina dışındaki çöp bidonlarına konulması, caddeye bakan işyerlerinin önünün süpürülmesi ya da evlerin önünün temizlenmesi amacıyla da kullanılabilir.

31 Eyüp Zengin, Yerel Yönetimlerde Özelleştirme, Mimoza Yayınları, Konya, 1999, s.80.

32 D. Coyaud, “Su Temini ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Özel ve Kamu Alternatifleri”, Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri, Çeşme Seminer Bildirileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988, s.45.

8. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Bu yöntem, genel ve mahalli kamu hizmetlerinde fiyat ve ücret kontrollerine son verilmesi, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu girişimlerine sağlanan sübvansiyon türü avantajlara son verilmesi, kısacası kamu sektörü-özel sektör rekabetine engel olan her türlü kanuni ve idari düzenlemelerin ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir. Yasal kurumsal serbestleşme yönteminin amacı, kamu hizmetlerinde verimliliği ve kaynak dağılımında etkinliği arttırmaktır.

Ekonomik hayatta görülen kamusal düzenlemeler ilk olarak geniş kullanımı olan doğal tekel hizmetlerinde ortaya çıkmıştır. Bu tür hizmetlerde var olan düşük fiyat elastikiyeti nedeniyle, devlet tüketicileri koruyucu birtakım düzenlemeler getirmiştir. Bu tür hizmetlere örnek olarak su, elektrik ve telefon hizmetlerini verebiliriz. Ancak zaman içerisinde gelişen teknoloji ve rekabet devletin tüketicileri korumak için koyduğu düzenlemeleri kaldırmasına olanak sağlamıştır³³.

Bu yöntem ile devletin ve belediyelerin ekonomik ve ticari hayat üzerindeki hukuki düzenleme ve kısıtlamalarının kaldırılması amaçlanmaktadır. Yani, kamu kesimi bir taraftan kendisinin yürütmekte olduğu kamu hizmetleri yanında, aynı hizmetin özel girişimcilerce de sunulmasına izin vermektedir. Sonuçta tüketicilerin hizmetler konusundaki tatminlerinin maksimize edilmesi amaçlanmaktadır.

ABD'de 1968 yılından beri havacılık ve taşımacılık endüstrilerinde bu yöntemin uygulanması sonucu tüketiciler büyük miktarlarda fayda sağlamışlardır. Buna rağmen yasal kurumsal serbestleşme uygulamaları yerel ve federal seviyelerde henüz tam anlamıyla uygulanmamaktadır³⁴.

9. Yap İşlet Devret Yöntemi

Yap işlet devret yöntemi serbest piyasa ekonomisinin tam oluşmadığı ülkelerde özel girişimciyi cesaretlendirmek amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntemin temel amacı büyük sermaye gerektiren bazı hizmetleri özellikle sermaye kıtlığı çeken ülkeler açısından yabancı sermayeye açmaktır. Böylece bu yöntem yabancı sermayenin ülkeye girişini de teşvik etmektedir.

Kendi kaynağım kendisinin oluşturması bakımından kamu idaresine herhangi bir mali külfeti olmayan bu yöntem bir tür imtiyazdır. Sistemin yapısında kamuya ait gayrimenkuller üzerinde özel kişi ya da kişiler tarafından

33 Hakim, Andrisani, a.g.e., s. 17-18.

34 Savas, a.g.e., s.99.

bir hizmet birimi oluşturulması, sözleşmede belirlenen süreler için özel kişilerce işletilmesi ve süre bitiminde işletmenin her türlü varlığıyla karşılıksız olarak kamu idaresine geçmesi esası yer almaktadır³⁵.

10. İltizam Sözleşmesi Yöntemi

Özelleştirme işlemlerinin bu türünde, idari bir hizmetin gördürülmesinin götürü veya orantılı bir kazanç ya da ücret karşılığında mültezim adı verilen özel kişi veya kuruluşlara bırakılması öngörülmektedir.

Kamusal gelirlerin ve özellikle de vergilerin toplanmasında sıklıkla kullanılan bu metot, Roma'da, İslam ülkelerinde ve Osmanlı'da yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Bu sistemde kamuya ait alan vergi toplama görevi, mültezim adı verilen özel şahıslara ihale yoluyla verilmektedir. İhale, kamuya en yüksek vergi toplama sözünü veren kişide kalmaktadır. Mültezimini ihaleyi kazanan kişi) topladığı vergi ile hazineye ödemeyi taahhüt ettiği bedel arasındaki fark kendi gelirini oluşturmaktadır.

Bu sistemin en çok tepki toplayan yönü, mültezimlerin daha fazla gelir elde etmek amacıyla halka yapabilecekleri baskıdır. Günümüzde ise gerek vergi oranları, gerekse vergi matrahları devletçe belirlendiğinden sistemin bazı değişikliklerle uygulanma şansı mevcuttur. Devlet adına vergi toplama işi, her bir mükellef için bir bedel ödeyerek veya toplanan bedel üzerinden bir pay verilerek özel kişilere gördürülebilir. Bu durumda özel kişi gelirini arttırabilmek için tahakkuk eden vergilerin tamamını tahsil etme yoluna gidecektir³⁶.

11. Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi

Belediyeler, bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla, kamu hukukunun ve kamu bürokrasisinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için, bazı işletmelerini şirket haline getirerek özel hukuk hükümlerine göre işlemlerini sağlamaktadır. Günümüzde yaygın olarak kullanılan bu yöntemde belediyeler kendilerinin kurduğu ya da ortak oldukları işletmelerden sözleşme dahilinde hizmet satın almaktadır.

Ancak burada bilinmesi gereken bir husus da belediyelerin şirket kurmasıyla, belediye hizmetlerinin doğrudan şirkete geçmeyeceğidir. Şirket kendisini belediyenin yerine koyamaz. Belediye kamu hizmetlerini özel kişilere, kendisinin kurduğu ya da ortağı olduğu şirkete gördürmek istiyorsa bunu bir sözleşme dahilinde gerçekleştirmelidir.

35 Eryılmaz, Eken, a.g.e., s.67.

36 Eryılmaz, Eken, a.g.e., s.69.

Ortak girişim yönteminde ise, kamu hizmeti birimlerinin özellikle büyük ölçekli yatırımlarını bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile birlikte kurdukları ortak şirketler eliyle gerçekleştirmeleri söz konusudur. Sistemin esasını özel sektörle sözleşme yapmaktan çok, özel şirketlerle ortaklık kurmak oluşturmaktadır. Sistemde üç olasılık söz konusudur³⁷:

1. Kamu kuruluşu veya kamu kuruluşuna bağlı girişimci kuruluşlardan birisi veya uluslararası bir kuruluş bir ya da birden fazla özel girişimci kuruluşla bir karma ekonomi şirketi veya ortak girişim oluşturur. Kamu kuruluşu, daha sonra bu şirketle (yukarıda tanımlanan sistemlerden birini tercih ederek) sözleşme yapar.
2. Kamu kuruluşu kamu hizmeti yapan mevcut bir şirketle ortaklığa girer.
3. Kamu kuruluşu bu tip bir şirketten hisse senedi alır.

Ortak girişim yönteminin başarılı sonuçlar verebilmesi için devletin söz konusu girişim üzerinde üretim, yatırım, finansman, fiyat gibi konularda fazla etkide bulunmaması, girişimin idari ve mali yönden tam bir özerklik içinde olması gerekir. Geniş anlamda düşünüldüğünde ortak girişim yöntemi her ne kadar bir özelleştirme uygulaması olarak düşünülebilirse de, özelleştirme taraftarları kamu özel kesim ortaklığının ancak belirli bazı alanlarda ve sınırlı olarak uygulanması görüşünü savunmaktadır³⁸.

Ortak girişim yöntemiyle sağlanan tasarrufları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür³⁹:

- a) Yeni sermaye kaynakları,
- b) Zaman tasarrufu,
- c) Maliyet tasarrufu,
- d) Riskin azalması ve
- e) Yeni vergi kaynakları.

37 Vuylsteke, a.g.e., s.247.

38 Coşkun Can Aktan, Kamu Ekonomisi ve Kamu Mâliyesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001, s.231.

39 Robert W. Poole, Revitalizing State and Local Infrastructure, Empowering Cities and States to Tap Private Capital and Rebuilt America, May 1995, s. 12. [http://www.rppi.org/privatization/ps_190.html\(09.01.2001\)](http://www.rppi.org/privatization/ps_190.html(09.01.2001)).

ABD’de Loudon County’inde özel yollar için 96 milyar dolar yerel kurumlar vergisi ödenmiş ve hükümet 40 yıllık bir imtiyaz sözleşmesi sonucunda yaklaşık 450 milyar dolarlık bir federal vergi geliri sağlamıştır⁴⁰.

12. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi

İşletme sözleşmesi yöntemi de denilen bu yöntemde, kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde işletilmesi amacıyla belirli hizmetler özel bir girişimci tarafından yerine getirilir. Belediyeler temin etmekle yükümlü oldukları hizmetlerin belirli bir kısmının işletme ve bakım işlerinin yürütülmesi için özel bir şirketle hizmet sözleşmesi yapabilir. Örnek olarak, kanalizasyonların temizlenmesi, atık toplanması veya işlenmesi, kamu ulaşım araçlarının bakımı gibi hizmetlerin bir bölümünü kapsayan işlerin yanı sıra hizmet sektörünün tümü de işletmeci şirkete bırakılabilir. Her koşulda yasal açıdan sorumlu kuruluş belediyenin kendisidir. Belediye hizmeti kendi adına yönetir ve hizmetten yararlananlardan gerekli ücreti tahsil eder. Bazen sözleşme gereği hizmet bedelini şirket de tahsil edebilir. Sözleşme bedeli, çoğu zaman, sağlanan hizmet birimi üzerinden (örneğin, toplatılan atık miktarı, ulaşımı sağlanan yolcu sayısı, temizlenen kanalizasyonun uzunluğu, vb.) hesaplanır⁴¹.

Bu yöntemin kullanılabileceği yerel hizmetlere örnek olarak sayaç okuma, fatura düzenleme, kanalizasyon temizletilmesi, atık toplatılması, kamu ulaşım araçlarının bakımı ve tamiri, dağıtım şebekelerinin bakımı gibi hizmetler verilebilir.

13. Yönetim Sözleşmesi Yöntemi

Gerçekte hizmet sözleşmesinin bir uzantısı olan yönetim sözleşmelerinde yönetici, hizmet karşılığı tüketiciden alınan faturaların düzenlenmesi ve ücretlerin tahsili dahil, sözleşme konusu hizmetin tümünün sağlanmasından sorumludur ve hizmetin sunumunda görev alan personelin işverenidir. Devlet veya yerel yönetimler hizmetin yönetimine karışamazlar ancak sözleşme hükümleri uyarınca yöneticinin faaliyetlerini denetleyebilirler. İlgili kamu kuruluşunun hizmetin sağlanmasındaki yasal sorumluluğu devam eder ve tüm finansal ve ticari riskler de kamu kuruluşuna aittir. Yönetici kamu kuruluşuna hizmet verir. Bu yöntemde yöneticinin alacağı ücret genellikle yıllık olarak belirlenir ve sabittir.

40 Poole, a.g.e., s. 12.

41 Vuylsteke, a.g.e., s.245.

Yönetim sözleşmesinin bir çeşidi olan kar ortaklığına dayalı yönetim sözleşmesinde kamu kuruluşu işletme veya bakımı özel şirketlere verilmiş olan tesisleri bizzat finanse eder. Buna karşılık özel şirket, kamu kuruluşu adına kamu hizmetini yönetir ve karşılığında kamu kuruluşunca ödenen sözleşme bedelini alır. Özel şirketin alacağı sözleşme bedeli, işletme ve bakımı devredilen tesisin sağlayacağı kar üzerinden hesaplanır. Burada da hizmetin sunumundan kamu kuruluşu sorumludur ve kamu kuruluşu tüm finansal ve ticari riskleri üstlenir.

14. Satış Yöntemi

Dar anlamda özelleştirmeye örnek olarak verilebilecek bu yöntemde ilgili merkezi yada yerel kamu kurumu sahip olduğu varlıkları satışa çıkarır. Burada kamu kuruluşu sahip olduğu hisse senetlerini de satışa çıkarabilir. Satış yönteminde kamu kuruluşu sahip olduğu malvarlığını yada haklarını süresiz olarak özel sektöre satmaktadır. Bu manada satış yöntemi süresiz özelleştirme şeklinin bir yöntemi olmaktadır⁴².

Satış yöntemi merkezi hükümet tarafından daha sık kullanılan bir özelleştirme yöntemidir. Örneğin Sovyetler Birliğinde 1980 yılında toplam gayri safi milli hasılanın sadece %25'i özel sektöre aitken, özelleştirme uygulamaları ile 1998 yılında (26 devletin 19'unda) %50'yi aşmış durumdadır. Bu oranlar varlıkların özel sektöre satışının bir sonucu olarak gerçekleşmiştir⁴³.

Diğer bir örnek ise İngiltere'den verilebilir. Bu ülkede de British Airways, British Telekom, British Airports, British Gas, Rolls Royce ve Jaguar şirketleri özel girişimcilere satılmıştır. Varlık satışı ile özelleştirmeye park alanlarının ve apartman dairelerinin satışı da örnek olarak verilebilir⁴⁴.

Satış yönteminin en çok eleştirilen yönü devlete ait malvarlığının özel kişilerin tekeline geçeceği endişesidir. Blok satış şeklinde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının yoğun eleştirilere maruz kalmasının temel nedenlerinden birisi de budur. Kamuya ait hisselerin mümkün olduğunca çok kişiye satılması ile özelleştirmenin bir amacı olan sermaye mülkiyetinin tabana yayılması hedefi gerçekleştirilirken, tekelleşme sorunu da ortadan kaldırılabilecektir.

42 Hirsch, a.g.e., s.22.

43 Hakim, Andrisani, a.g.e., s.22-23.

44 Hakim, Andrisani, a.g.e., s.22-23.

Satış yöntemi ile özelleştirilebilecek alanlar havaalanları, elektrik hizmetleri, gaz hizmetleri, otoyollar ve köprüler, su ve atık su hizmetleri, geri dönüşüm fabrikaları, limanlar şeklinde özetlenebilir.

Sonuç

Kamu hizmetlerinin sunumundan esas olarak merkezi idare sorumludur. Burada ifade ettiğimiz kamu hizmetleri esasen tam kamusal mal ve hizmetler dediğimiz savunma, adalet, vb. hizmetlerdir. Ancak zamanla bir takım mal ve hizmetlerin merkezi otorite yerine yerel birimlerce sunulması gündeme gelmiştir. Yerel kamusal mal ve hizmetler olarak nitelendirilen bu hizmetlerin temel özelliği faydalarının belirli bir bölge ile sınırlı olmasıdır. Yani tam kamusal mal ve hizmetlerde fayda ulusal sınırlara yayılırken yerel kamusal mallarda belirli bir bölge ile sınırlı kalmaktadır.

Zaman içerisinde kamu hizmetlerinin hem nitelik hem de nicelik olarak çeşitlenmesi kamu otoritelerini bu tür mal ve hizmetleri sunmada sıkıntıya sokmuştur. Yaşanılan sıkıntıların temelinde ise kaynak yetersizliği gelmektedir. Bu bağlamda yerel kamusal hizmetleri sunmakla görevli bulunan yöneticiler alternatif hizmet sunma arayışına girmişlerdir. Yukarıda toplu olarak sunmaya çalıştığımız özelleştirme yöntemleri yerel yönetim birimlerinin hizmet sunmada kullandıkları alternatif araçlara örnek teşkil etmektedir. Bunlardan en önemlileri ihale, imtiyaz, kupon, gönüllü kuruluşlar olarak sıralanabilir.

Uygulama örneklerine baktığımızda yerel hizmetleri sunmada en fazla kullanılan özelleştirme yönteminin ihale olduğunu görmekteyiz. Zira dünya genelinde ihale yönteminin özelleştirme yöntemi olarak kullanılma oranı %80'dir. Bunu imtiyaz ve gönüllü organizasyonlar izlemektedir.

ABD'de yapılan bir araştırmada özelleştirme işlemlerinde ihale yönteminin kullanım oranı %78 olarak bulunmuştur. İhale yönteminin tercih edilmesinin temel nedeni ise rekabetin getirdiği maliyet etkinliğidir. Ayrıca ihale yönteminde hizmetin aksamaya ya da düşük kalitede sunulması durumunda cezai yaptırımlar söz konusudur. İhaleyi kazanan firmanın sözleşmeyi yenileme şansı hizmet sunumunda gösterdiği performansla bağlıdır.

Yerel yönetimler tarafından özelleştirmeye konu edilen hizmetler çöp toplama, ağaçların bakımı, yolların bakım ve onarımı, araç bakım işleri, toplu taşıma, temizlik vb olarak sıralanabilir. Yapılan özelleştirme işlemleri sonucunda %90'lara varan tasarruflar sağlanmıştır. Bunun temel nedeni ise yukarıda değindiğimiz gibi rekabetin getirdiği etkinliktir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Aktan, Coşkun Can, Kamu Ekonomisi ve Kamu Mâliyesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001.
- Andrisani, Paul; Hakim, Simon, "Introduction The Privatization", <http://www.temple.edu/ccg/introprivatization.doc>
- Butler, Stuart, "Privatization for Public Purposes", Privatization and Its Alternatives, (Ed. William T.Gormley), The University ofWisconsin Press, London, 1991.
- Coyaud, D, "Su Temini ve Kanalizasyon Hizmetleri İçin Özel ve Kamu Alternatifleri", Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri, Çeşme Seminer Bildirileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988.
- Emrealp, Sadun; Horgan, Drew, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1994.
- Eryılmaz, Bilal; Eken, Musa, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", Türk İdare Dergisi, Cilt: LXII, Sayı: 387, Haziran 1990.
- Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, Genişletilmiş 3. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1997.
- Falay, Nihat, "Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar", Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, Sempozyum Bildirileri, Ankara, 14-16 Kasım 1990.
- Gormly, William T., "The Privatization Controversy", Privatization and Its Alternatives, (Ed. William T. Gormly), The University of Wisconsin Press, London, 1991.
- Hafner, Wolfgang, "Yeni Finansman Kaynakları Oluşturma Örnekleri", Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi-21. Yüzyılda Yerel Yönetimler, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara, 2000.
- Hirsch, Werner Z., Privatizing Government Services, İnstitute of Industrial Relations Publications Center, Universty of California, Los Angeles, 1991.
- Mahrlein, Ingo, "Kamu Alanında Başarılı Özelleştirme", Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi-21. Yüzyılda Yerel Yönetimler, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara, 2000.
- Muter, Naci B., "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", Özelleştirme Sempozyumu, Manisa, 1994.
- Nelson, Hovard F., Analyzing The Cost of Contracting Out. [http://www.aft.org/research/reports/private/contmanu.htm\(03.09.2001\)](http://www.aft.org/research/reports/private/contmanu.htm(03.09.2001)).
- Pack, Janet Rothenberg, "The Opportunities and Constraints of Privatization", Privatization and Its Alternatives(Ed. William T.Gormly), The University of Wisconsin Pres, London, 1991.
- Peters, Terry, "Public Services and the Private Sector", Privatization the Provision of Public Services by the Private Sector (Ed. Roger L.Kemp), Mc Forland&Company Inc., Jefferson, North Calorina, 1991.
- Poole, Robert W., Revitalizing State and Local Infrastructure, Empowering Cities and States to Tap Private Capital and Rcbuilt America, May 1995. <http://www.rppi.org/privatization/ps.190.html> (09.01.2001).

- Savas. E.S., Privatizing The Public Sector, How to Shrink Government, Chatham House Publishers Inc, Chatham, New Jersey, 1982.
- Savas, E.S., "Privatization in State and Local Government", Restructuring State and Local Services, Ideals, Proposals and Experiments(Ed. Arnold H. Raphaelson), Westport, Connecticut: Prager, 1998.
- Toprak, Zerrin, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:23, Sayı:1, Mart 1990.
- Vuyksteke, S., "Kentsel Hizmetlerin Temini: Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler", Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri, Çeşme Seminer Bildirileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988.
- Zengin, Eyüp, Yerel Yönetimlerde Özelleştirme, Mimoza Yayınları, Konya, 1999.

ÖRGÜT KÜLTÜRÜNÜN YARATILMASINDA LİDERLİĞİN ROLÜ

M.İlker HAKTANKAÇMAZ
Ovacık Kaymakamı

Örgütlerde başarının sağlanmasında personelin motivasyonuna büyük önem verilir ve bunun için çok farklı araçlar kullanılırken pek çok kez sağlam bir örgüt kültürünün çalışanların motivasyonunu ve verimliliğini arttırmadaki etkisi gözardı edilir. Oysa kültür, çalışma ortamını kuşatan ve örgüt üyelerinin davranışlarını yönlendirerek yapılan işi daha anlamlı hale getiren özellikler taşımaktadır. Örgütlerin sahip oldukları kültür özelliklerinin değişen çevre şartlarıyla uyumlu olması ve personelin başarı kriterleriyle çatışmaması, kültürün örgüt başarısını artırma işlevini daha da etkili bir biçimde yerine getirmesine yardımcı olur.

Örgüt kültürünün içinde bulunulan çevrenin etkisi altında mı yoksa bağımsız bir biçimde kendi içinde mi oluştuğu hep tartışıla gelmiştir. Örgüt kültürü her ne şekilde oluşursa olsun KOZLU'nun Türk firmaları arasında yaptığı araştırmada başarılı firmalarda birbirinden çok farklı hatta birbiri ile karşıt yönetim felsefelerinin benimsendiği görülmüştür. Bunun anlamı her örgütün kültürünün kendine özgü özellikler arz ettiğidir. Örgütte başarıyı yakalayabilmek için liderin yapabileceği en önemli iş, yeniliğe ve gelişmeye açık, sağlam temellere oturan bir örgüt kültürünü çalışanların kafalarına yerleştirmektir.

Lider-Örgüt ilişkisini inceleyen çalışmalar, genellikle liderin örgüt başarısındaki etkilerini ortaya çıkarmaya yoğunlaşmışlardır. Bu çalışmada, bu bakıştan farklı olarak liderliğin örgüt kültürünün yaratılması, geliştirilmesi ve yerleştirilmesi süreçlerini nasıl etkilediği ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Birinci bölümde kısaca örgüt kültürüyle ilgili tanımlar verildikten sonra örgüt kültürünün unsurları ve örgütte yerine getirdiği işlevlere değinilecektir. İkinci bölümde ise Lider-Örgüt Kültürü ilişkisi ayrıntılı olarak değerlendirilecek,

1 M. Cem KOZLU, Kurumsal Kültür, Amerika, Japonya ve Türkiye: Başarılı Firma Yönetimlerinde Kurumsal Kültürün Rolü, Bilkom Yay, (İstanbul. 1986).

liderin örgütün kültür özelliklerinin belirlenmesine etkileri incelenecek ve sonuç bölümünde genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1. ÖRGÜT KÜLTÜRÜ

1.1. Tanım

Örgütler için kültür kelime anlamı olarak; kuruluşun çalışma şeklini ve faaliyetlerinin sonucunu etkileyen, belirli insan topluluklarınca oluşturulan, inançlar, değerler, örfler, adetler ve diğer kişiler arası ilişkilerin sonuçlarının tamamını ifade etmektedir. Bir örgütün kültürünü içinde bulunduğu toplumdan çok yaptığı işin niteliği belirler.

Örgüt kültürü; kurallar, politikalar, adet ve gelenekler gibi resmi yapılar ile kişiler arası ilişkilerde açıklık, güven, kabul etme ve grup süreçlerine katılma gibi bir takım değer ve tutumlardan meydana gelir. Kültür, örgüt içindeki güçleri birbirine bağlayan, tanımlayan ve güçlendirmeye yardım eden ve hiyerarşideki rolleri tutan, aşağılara doğru uzanmış, yaygın bir manyetik alan gibidir; dolayısıyla kişinin, grubun ve bütün olarak örgütün verimliliğine etki eder.²

Örgüt kültürüyle ilgili çeşitli tanımlar yapılmıştır. Bunlardan birkaçı şu şekilde sıralanabilir:

“Örgütsel kültür; belli gruplar tarafından gerek çevreye uyum gerekse iç bütünleşme sırasında öğrenilmiş, geçerliliği kanıtlanacak derecede olumlu sonuç vermiş ve bu nedenle örgüte yeni katılan üyelere düşünmenin ve hissetmenin doğru yolu olarak öğretilen birtakım varsayımlardır.” Bu tanımlamada kültürün belirgin liderlik fonksiyonları ile onları izleyenlere öğretilen bir davranış biçimi olduğu vurgulanmaktadır.³

Bir örgütte insanlarla ilgili olan her şey kültür olarak nitelenebilir. Yönetmelik politika ve stratejiler, çalışma ilkeleri, tutum ve davranışlar, roller, değerler, normlar, semboller, gelenekler ve alışkanlıklar bu sistemin parçalarını oluştururlar. Örgütün her bir üyesinin tam uyum göstermesi gereken bu unsurların oluşturduğu bütün, “örgüt kültürü” olarak adlandırılır.⁴

2 Yahya FIDAN, “Örgüt Kültürünün Verimlilik Artışına Etkisi”, Verimlilik Dergisi, MPM Yay, 2, (1996), s. 18,19.

3 Tengiz ÜÇÖK, "Organizasyon Kültürünün Oluşumu", D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, IV, 1-2, (1989), s. 310.

4 Selen DOĞAN, “İnsan Kaynakları Potansiyelini Arttırmada İşletmeleri Etkinliğe Götüren Yol: Örgüt Kültürü”, AİD. XXX, 4, (Aralık 1997), s. 58.

“Örgüt kültürü; herhangi bir yer, zaman ve grupta, grup üyelerini birbirine bağlayan ve grupça paylaşılan normlar, tutumlar, beklentiler, inançlar, değerler, ideolojiler ve felsefeler bütünüdür. Örgüt üyeleri tarafından meydana getirilerek, sonraki kuşaklara aktarılır.”⁵

Örgüt kültürü, örgütün üyelerine farklı bir kimlik verip onların örgüte bağlanmalarına yardımcı olurken aynı zamanda örgüt üyeleri tarafından paylaşılan iç değişkenler de sunar.⁶

Hem örgüt kültürünün oluşumunda hem de oluşmuş örgüt kültürünün günün şartlarına uyarlanmasında ve üyelere benimsetilmesinde örgütsel iletişim önemli rol oynar. Örgüte yeni katılanların örgütsel kültürü öğrenmeleri, benimseyip uyum sağlamaları işe daha önce girmiş olan çalışanların tutum ve davranışlarıyla yakından ilgilidir. Örgütün eski üyeleri yeni üyeler için birer kılavuz gibidirler. Örgütte nasıl davranılacağı, görevlerin ne şekilde yapılacağı kıdemli çalışanların davranışlarına bakılarak ya da onlara sorularak öğrenilmeye çalışılır.⁷

Bu bakımdan örgüt kültürü örgüt gerçeğinin görülmesini sağlayan düşünsel bir yapıdır. Bu yapı kişilere iyi veya kötü çözüm önerileri sunar, ortak dil ve referanslarla örgüt içindeki problemlere çözüm getirmede benzer yaklaşımların benimsenmesini sağlar, üyelerin örgütte nasıl davranacaklarını bilmelerine yardımcı olur.⁸

1.2. Unsurları ve İşlevleri

Bir örgütün kültürü, o örgütün değerler sisteminden ve bu değerleri güçlendiren, yayan ve bazen de özetleyen mitler, semboller, adetler, törenler, hikâyeler, kahramanlar, inançlar ve fiziksel özellikler gibi görünen ve görünmeyen unsurlardan oluşur. Bunlar kültürü üreten ve yeni üyelerin kültürü öğrenmelerini sağlayan temel unsurlardır.⁹

-
- 5 Muharrem ÇETİN. Örgüt Verimliliği Açısından Halkla İlişkiler ve Örgütsel Kültür (Tarım Kredi Kooperatiflerinde ve Pankobirlik'te Bir Araştırma), G.Ü. Sos. Bil.Ens., (Yayınlanmamış Doktora Tezi), (Ankara. 2000), s. 126.
 - 6 Vehbi ÇELİK. "Eğitim Yönetiminde Örgütsel Kültür ve Önemi". AİD, XXIV, 2, (Haziran 1993), s. 27.
 - 7 ÇETİN, age, s. 127.
 - 8 Dr. Ferda ERDEM. İşletme Kültür, Frederich Naumann Vakfı ve Akdeniz Üniv. Yayını. (Ankara. 1996), s. 28.
 - 9 ÇETİN, age, s. 127.

- Normlar: Örgüt üyelerinin standart davranışlarda bulunmalarını sağlayan kılavuzlardır.
- Değerler: Davranışlar konusundaki kapsamlı ve genel inançlardır. Örgütsel değerler örgütte çalışanların inançlarından oluşur. Değer sistemi kültürün tanımlanmasında anahtar unsurdur. Örgüt üyeleri için neyin iyi neyin kötü olduğunu, neyin istenip neyin istenmeyeceğini, neyin yapılıp neyin yapılmayacağını gösterir, davranışların temelini oluşturur.¹⁰
- Felsefe: Örgütün çalışanlara ya da üyelere nasıl davranılacağına ilişkin inançlarını gösteren politikasıdır.
- Kurallar: Örgüt içerisinde üyelerin birbirleriyle anlaşmasını sağlayan ve örgüte yeni katılanların diğerleri tarafından kabul edilmesi için öğrenmek zorunda olduğu kalıplaşmış uygulamalardır.
- Örgüt İklimi: Fiziksel yerleşim, üyelerin birbirleriyle, müşterilerle veya örgüt dışındaki kişilerle anlaşma veya ilişki kurma biçimleri konularında oluşan genel hislerdir.
- Törenler: Uzun süreden beri yapıldıkları için gelenekselleşmiş çeşitli sembolik faaliyetlerdir.
- Liderler ve Kahramanlar: Temel değer ve inançlar nasıl örgüt kültürünün özünü oluşturuyorsa lider ve kahramanlar da bu değerleri simgeler, o kültürün gücünü temsil ederler.¹¹
- Mitler: Bir sosyal grubun ya da örgütün değerlerini ve tanıtım sistemlerini yerleştiren iletişim aracıdır. Örgütün değerlerine, kurucularına, farklı düzeylerdeki çalışanlara ilişkin ilginç olaylar ve öyküler belli bir anlam taşıyan mesaja dönüştüğünde mitleşir.
- Semboller: Semboller kültürel düzene ilişkin işaretlerle yüklüdür, iç ve dış çevreye mesajlar iletir. Telefona verilen cevaplar, dil, giyim, yöneticilerin tüketim standardı, adetler, törenler, ödül sistemi vb. sembollerden bazılarıdır.
- Adetler: Örgütte özel olaylara ilişkin gelenekleri ve programlanmış faaliyetlere ilişkin kuralları içerir, aidiyet duygusunu

10 ERDEM, age, s. 38.

11 DOĞAN, age, s. 60.

geliştirirler. Adetler; temel değerleri yaşatan olayların önemini vurgular, örgüt kültürünün moda eylemlere göre dalgalanmasını önlerler. Özel durumlara ve günlük faaliyetlere ilişkin adetler olarak ikiye ayrılabilirler.

- Kültürel Ağ: Örgütler, değerlerini yaymak ve güçlendirmek için kullandıkları bir kültürel ağa sahiptirler. Bu ağ yardımıyla örgüt hakkında bilgi toplanır, çalışanların birbirine daha sıkı bağlanması sağlanır ve kültür daha sağlam bir biçimde yerleştirilir.¹²

Bu unsurlardan hiçbiri tek başına örgüt kültürünü yansıtmadığı gibi bir örgütün kültürünün tanınması yukarıdaki unsurların tamamının tanınmasını gerektirir.

Örgütsel değerlerin oluşumu dört aşamada olmaktadır:¹³

Birinci aşama: Örgütün kuruluşu sırasında liderin bilinçli bir görüşü vardır. Bu inançlar onun eğitimi, deneyimi ve çevre hakkındaki bilgisine dayanan inançlarıdır. Bunlar onu bir girişimde bulunmaya, insanları ve kaynakları bir araya getirerek ürün ortaya çıkarmaya iter. Bu aşamada örgütün bütün üyeleri kendisi ile aynı düşünceleri paylaşmayabilir. Ancak liderin davranışları istediği şekilde yönlendirme gücü vardır.

İkinci aşama: Lider tarafından yönlendirilen davranışların amaçlanan hedefe ulaşması durumunda tecrübeye dayalı inançların bütün üyeler tarafından benimsenmesi ve bir referans kriteri olarak kullanılması mümkündür. Elde edilen bu inançla kontrolün psikolojik ve ekonomik maliyetleri azalacak, sistemin verimliliği artacak ve tasarruf edilen kaynaklar örgütün temel stratejisini güçlendirmede kullanılabilir.

Üçüncü aşama: Amaçlanan sonuçlara ulaşılmaya devam edildiğinden emin olan örgüt üyeleri ilgilerini “sonuçlardan”, “nedenlere” çevirir. Sonuçlar örgütte zamanla gözardı edilir ve sadece nedenler kalır. Böylece hangi nedenlerin ve yöntemlerin geçerli olduğu zihinlerde yer eder.

Son aşama: Sorgusuz benimsenen değerler örgüt üyeleri tarafından olağanlık kazanır.

İnsanlar bir örgüte katıldıklarında kendi değerlerini, inançlarını ve düşüncelerini de beraberlerinde getirirler. Bununla beraber bu değer ve inançlar

12 ERDEM, age, s. 41-47.

13 ÜÇÖK, age, s. 317.

kişinin o örgütte başarılı olmasına yardım etmede yetersiz kalabilir. Kişi katıldığı bu özel örgütün faaliyetlerini nasıl yürüttüğünü öğrenmeye ihtiyaç duyar. Bu ihtiyacın giderilmesinde yeni işgörene en önemli rehber örgüt kültürüdür.

Bu yönüyle kültür örgütte bir dizi işlevi yerine getirir.

Bir kere sınırları belirleyici rolü vardır, diğerleri ile örgüt arasındaki farklılıkları ortaya çıkarır böylelikle örgüt üyelerine kimlik duygusu aktarır, tanıtım ve özdeşleşme hissi yaratır.

İkincisi bireyin kendisi dışındaki ortak değerlere bireysel çıkarlardan daha fazla bağlanmasını kolaylaştırır.

Üçüncüsü sosyal sistemin dengesini güçlendirir, personelin söyleyeceği ve yapacağı şeyler hakkında uygun standartlar sağlayarak örgütü bir arada tutmaya yardımcı olan sosyal bir yapıtaş görevi görür. Bu yönüyle kültür personelin tutum ve davranışlarını şekillendiren ve yönlendiren bir anlam oluşturucu ve denetim mekanizması işlevi görür.

Dördüncüsü yeni teknolojilerin örgütte kabul edilme olasılığının önceden tahmin edilmesini sağlar, bilginin kullanımına ilişkin kuralları ortaya koyar.

Son olarak örgütle ilgili kararların değerlendirilmesine, çalışanlar üzerindeki etkilerinin tanımlanmasına, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkların görülmesine yardımcı olur.¹⁴

2. LİDERLİK VE ÖRGÜT KÜLTÜRÜ

2.1. Liderin Gücü

Örgütün amaçlarına ulaşması için birey ve grupları güdüleyen, onların çalışmalarını koordine eden, etkileme gücüne sahip kişiye lider denir. Lider, bir sosyal grubun rolünü ve misyonunu netleştirir, eylemlerini destekler, ideolojilerini gerçekleştirir.¹⁵

Örgüte yeni bir kültür getirildiğinde bunun nasıl yaşatıldığı, geliştirildiği, yönetildiği ve değiştirildiği açıklıkla görülebilir. Yönetmenin ve kültür yaratmanın bu dinamik süreci liderliğin temelidir, lider belli faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde temel bir rol oynar ve üyelere rehberlik edecek şekilde hareket eder. Bu açıdan liderlik ile kültür aynı paranın iki ayrı yüzüdürler.¹⁶

14 FİDAN, age, s. 20.

15 Dr.Yücel ERTEKİN, Örgüt İklimi, TODAİE Yay, (Ankara, 1978), s. 15.

16 Edgar H. SCHEIN, Organizational Culture and Leadership, Sec. Ed., (New York, 1992),S.

Liderlik, örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlamak için çalışanları etkilemeye yönelik olarak dizayn edilmiş davranışlardan oluşur. Görev bölgesinde lider belli amaçlara ulaşılmasını özendirir veya kısıtlayabilir. Grup içi, gruplar arası veya diğer gruplarla işbirliğini destekleyebilir veya önleyebilir. Genel olarak lider, onaylayarak veya yasaklayarak, ödüllendirerek veya cezalandırarak acındakilerin standartlarını ve normlarını etkileyebilir. Hangi kademede olursa olsunlar yönetenler bir sanatçı gibi insan davranışlarını aralarında bir bütünlük olacak şekilde biçimlendirirler.¹⁷

Kültürler temel olarak üç kaynaktan ortaya çıkarlar;

1. Örgütü kuranın inançları, değerleri ve varsayımları,
2. Örgütün gelişmesi sırasında grup üyelerinin öğrendikleri deneyimler,
3. Yeni üyeler ve liderler tarafından örgüte getirilen yeni inançlar, değerler ve varsayımlar.

Her ne kadar bu mekanizmaların hepsi örgütsel kültürün oluşumunda önemli rol oynarlarsa da bunların yine de en önemlisi kurucu liderin etkisidir. Kurucu lider sadece örgütün temel misyonunu ve içerisinde faaliyet göstereceği çevresel şartları seçmekle kalmaz aynı zamanda grup üyelerini, grubun başarılı olabilmek için vereceği orijinal tepkileri ve kendini ona entegre etme biçimini de belirler. Dolayısıyla örgütler rastlantısal olarak şekillenmezler. Hedeflere göre yapılmışlardır, özel amaçlara sahiptirler ve yaratılmışlardır. Çünkü bir ya da birden fazla kişinin öngörüsü ve koordine edilmiş faaliyetleri doğrultusunda gelişirler. Nasıl ki sosyal bir hareket veya yeni bir dinsel inanç, bir peygamber veya diğer tür bir karizmatik liderle başlarsa, örgütler de doğru kişilerden oluşan bir grubun (girişimciler) iş yapacak yeni bir mal ya da hizmetin üretilmesi konusundaki vizyonu ile yaratılır.

Kültürün biçimlendirilmesi süreci her aşamada ilk önce küçük bir grup yaratma sürecidir. İş dünyasında faaliyet gösteren örgütlerde bu süreç genellikle aşağıdaki aşamaları içerir:

1. Yeni bir yatırım hakkında fikri olan kişi ya da kişiler (girişimci)
2. Kurucu kendisi ile ortak amaca ve vizyona sahip bir veya daha fazla kişiyi bir araya getirerek çekirdek kadroyu oluşturur. Grup üyelerinin tamamı fikrin, iş yapar, bazı riskler almaya ve zaman, para ve enerji harcamaya değer olduğuna inanır.

17 Diana PHEYSE, Organizational Cultures, (London&New York, 1993), s. 142, 150-151.

3. Kurucu grup birlikte bir örgüt yaratmak üzere finansman sağlama, patent alma, ortaklık, yerleşme alanı bulma vb. konularda faaliyete geçerler.
4. Diğerleri örgüte getirilir ve ortak bir tarih inşa edilmeye başlanır. Eğer grup yeterince istikrarlı ve paylaşılan deneyimlere sahip ise; zamanla kendisi, çevresi ve nasıl varlığını sürdürüp büyüyeceği hakkında varsayımlar üretmeye başlar.

Liderler grup çevresinin tanımlamasında, dışsal problemlerin çözümünde ve içsel uyum sorunlarının aşılmasında belirleyici olurlar. Çünkü örgüte ilişkin ilk fikir onların düşüncelerinde ortaya çıkmıştır. Bu özellik onlara kendi kişisel kültürel tarihleri ve karakteristikleri doğrultusunda fikirlerini gerçekleştirme olanağını verir. Kurucu liderler sadece özgüvenleri yüksek ve hedefe odaklanmış bireyler olmakla kalmayıp aynı zamanda dünyanın doğası ve hedefe odaklanılmış oynayacağı rol, insanın doğası ve insan ilişkileri, doğruya nasıl ulaşılacağı, zamanın ve mekânın nasıl yönetileceği gibi konularda güçlü varsayımlara sahip kimselerdir. Bu varsayımlarını örgüt çalışanlarına, örgütün sorunlarla başa çıkmasını sağlayabildikleri sürece, çok rahat bir şekilde empoze ederler, ta ki gün gelip bu varsayımlar sorunlar karşısında yetersiz kalıp grup üyeleri tarafından ihlal edilinceye kadar.

Grup yaşamının ilk evrelerinde farklılık ve dağınıklığa tolerans gösterilmez. Örgütlerin ilk kuruluş aşamasında kurucu liderle görüş ayrılığına düşenler örgütten dışlanır ve böylelikle kalanlar için daha homojen bir iklim yaratılmış olur. Kurucu liderin örgütün karşılaştığı sorunların çözümü hakkında herhangi bir fikre sahip olmaması ya da önerdiği çözümlerin sorunların giderilmesinde yetersiz kalması grubu huzursuz eder. Lider, grup üyelerinin huzursuzluğunu gidermede başarısız olursa grup diğer liderleri yetkilendirir.

Kurucu liderin, işlerin nasıl yapılacağı konusundaki teorileri ilk zamanlar hemen denenir. Eğer kurucu liderin teorileri yanlışsa grup, tarihinin hemen başında başarısız olur. Eğer teoriler doğru ise güçlü bir örgüt yaratılır ve onun kültürü asıl teorilerin izlerini taşır. Lider bir kez grubu harekete geçirince grubun, faaliyet gösterdiği çevredeki problemleri çözebilmesinde ve istikrarlı bir işleyiş sistemi oluşturmasında belirleyici olur. Diğer çözümler güçlü grup üyeleri tarafından önerilebilir ve örgütsel öğrenme süreci gelişir. Bununla birlikte grup sürecinin ta en başında liderliğin muazzam etkisi göz ardı edilmemelidir.¹⁸

18 SCHEIN, age, ss. 211-212, 226-227.

2.2. Kültür Özellikleri ve Lider

Bir örgütte kültür, kendi değer ve teorilerini gruba empoze eden liderle başlar. Bu yönleriyle liderler örgüt kültürünün oluşmasını sağlayan, çalışanları motive eden, dış çevrede örgütü ve onun kültürünü temsil eden en yüksek yönetim kademelerindeki kişilerdir ve örgütte belli başlı bazı işlevleri yerine getirirler. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

1. Örgütün Standartlarını Belirlemek: Lider, örgüt kültüründe yer almasını istediği davranış, çalışma temposu, müşterilerle ilişkiler, kalite denetimi gibi değerleri belirler, yayar ve korur.
2. Örnek Oluşturmak: Lider, örgüt standartlarını yerleştirip koruma işlevini yerine getirirken aynı zamanda genel davranış, olaylara yaklaşım ve karar kriterleri ile de örgüt içinde izlenen ve örnek alınan rol modelleri oluşturur.
3. Örgütü Temsil Etmek: Liderin önemli işlevlerinden birisi de örgüt kültürü hakkında dış çevreyi bilgilendirmek, temel değer ve amaçlarını iletmektir. Bu şekilde lider ilişkide bulunduğu kişi ve gruplara örgüt kültürünü tanıtarak örgütün çıkarlarını korur ve amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.
4. Örgütün Devamlılığını Sağlamak: Örgütü yaşatmak ve onun ömrünün uzun olmasını sağlamak liderin bir diğer önemli işlevidir. Bu amaçla lider, kültürün uzun yıllar yaşayacak sağlamlıkta olmasının, hedef ve değerlerin değişen koşullara uydurulmasının, kültürü devralıp geliştirecek kadroların hazırlanmasının yollarını arar.
5. Çalışanları Teşvik Etmek: Lider, yapacağı sembolik hareketlerle çalışanlarını daha fazla gayret göstermeye teşvik edebilir. Bu ancak çalışanların gayretlerine parayla ölçülmenin ötesinde bir anlam kazandırmakla, örgütün hedeflerini ve kültürünü onlara benimsetmekle ve çalışma ortamını daha zevkli hale getirmekle mümkün olabilir.¹⁹

Örgütlerin kültürleri çeşitli nedenlerle birbirinden farklılık arz ederler. Bu nedenlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir:

1. Örgütü Oluşturan Bireylerin Özellikleri: Örgüt kültürünün birincil kaynağı örgütü oluşturan bireylerdir. Örgüt çalışanlarının sahip oldukları farklı

19 K OZLU, age, ss. 68, 87-88, 90.

değerler, kişilik ve ahlak onların ait oldukları örgütün kültürüne de yansımaktadır. İnsanların bir örgüt tarafından harekete geçirilebilmesi o kişinin değerleriyle uyusabilecek bir örgütün varlığını gerektirir, buna karşılık örgüt de kendi değerleriyle uyuşan insanları seçer. Sonuçta örgütü oluşturan bireyler birbirine çok benzer değerlere sahip olur ve örgütün kültürü diğer örgütlerden farklılık gösterir.

Örgütün kurucusu kendi kişisel değer ve inançlarına göre örgütü biçimlendirdiği için örgütün başlangıç kültürünün oluşturulmasında çok büyük etkiye sahip olur. Örgütün ilk çalışanlarını o seçmiştir ve seçimde de kendi fikirleriyle benzer fikirlere sahip kişileri bulmuştur. Bu da sonuçta örgüt üyelerinin zamanla kurucu liderinin bakış açısını ve değerlerini özümsemelerine ve örgütte yaşatmaya gayret göstermelerine yol açar.

Bir örgütün kültürü örgütteki bireyler değiştirilerek, değiştirilebilir veya yönetilebilir, böylece örgütün değişen çevre şartlarına daha kolay uyması sağlanır.

2. Örgütün Ahlakı: Her örgüt bilinçli olarak üyelerinin davranışlarını kontrol etmek için bazı kültürel değerler geliştirir. Ahlaki değerler de bunlardandır. Örgütün ahlakı; onun ahlaki değerleri, inançları, kurallarıdır ve bunlar örgüt üyelerinin birbirleriyle ve çevreleriyle kuracakları ilişkide en uygun yolları gösterir. Örgüt kültürünün önemli bir parçası olan ahlak sosyal, profesyonel ve bireysel ahlakın birleşiminden oluşur.

Örgüt kültürünü oluşturan değerlerin geliştirilmesinde; ahlaki değerlerin, kurallar ve normların oluşturulmasında sorumluluk üst yönetime aittir. Üst yönetimin davranışları örgüt kültürü üzerinde önemli etkiye sahiptir. Ahlaklı bir kültür eğer üst yönetim ahlaklı ise yaratılabilir. Yöneticiler bunu ahlaki değerleri destekleyerek, bu değerleri astlarına empoze ederek ve bu değerlerin çalışanların davranışlarına yansımaları denetleyerek başarabilirler.

3. Örgüt Tarafından Kullanılan Mülkiyet Hakları Sistemi: Mülkiyet hakları bir örgütün kaynakları elde etmede ve kullanmada üyelerine tanıdığı haklardır. Örgütün kültürü o örgütteki bu haklarının dağıtım biçimiyle de yakından ilgilidir.

Mülkiyet hakları her bir örgüt içi grubun sorumluluklarını ve haklarını tanımlar ve örgüte karşı farklı normlar, değerler ve davranışların geliştirilmesinin nedenini oluşturur. Bu hakların dağıtım biçimine göre çalışanların davranışları ve motivasyon düzeyleri belirlenir.

4. Örgüt Yapısı: Örgütlerin yapısı her örgüt için farklı olduğundan örgütlerin kültürleri de birbirinden farklıdır. Örneğin; organik ve mekanik örgüt yapısına sahip iki örgütün kültürleri de birbirinden farklı olacaktır.

Ancak yine de bir örgütte etkili ve başarılı bir kültürün yaratılması en çok örgütteki lidere bağlıdır. Lider örgütteki farklı grupları birleştirmede, onları çalışmaya teşvik etmede ne kadar etkin rol oynarsa oluşturulacak kültür de o denli sağlam ve başarı getirici olur.²⁰

Çalışanlarının manevi gereksinimlerinin karşılanmasına önem veren, onlara maddi olanakların ötesinde hedefler gösterebilen lider ancak, başarıya odaklı bir kültür yaratabilir. Liderler kültürü yaratıp geliştirirken aynı zamanda o kültürün bir sonraki kuşağının liderini yaratmasını da sağlar. Gelecekteki başarısını bilinçli bir biçimde planlayan örgütler potansiyel liderlerin işe alındıkları andan itibaren yetişmelerine önem verirler.²¹

Çalışanların sadakatini kazanabilen bir kültürde liderler, üstün değerler ve doğru amaçlar konusunda diğerlerine örnek olur, onları bu değer ve amaçlara göre davranmaları konusunda teşvik eder, bunu başardıklarında onları ödüllendirir direndiklerinde ise yaptırım uygular.²²

SONUÇ

Liderler örgüt kültürü üzerinde sürekli ve kalıcı etki yapma gücüne sahiptirler. Özellikle kurucu liderler kültürü hem yaratır hem de geleceğe taşırlar.

Liderin yarattığı rol modelleri, sorunlarla başa çıkma yöntemi, işe alma ve yükselme gibi konularda kullandığı kriterler bu süreci temelden etkiler. Çalışanların lider tarafından sergilenen davranışları örnek alması ile örgüt içerisinde bir davranış modeli oluşur. Lider astlarının değer ve normlarını onaylayarak veya yasaklayarak, ödüllendirerek veya cezalandırarak etkileyebilir.

Örgüt kültürü yaratılırken veya değiştirilirken birbirinden çok farklı rol modelleri benimsenebilir. Hangi örgütte hangi rol modelinin benimseneceği liderin bilgi birikimi, geçmiş deneyimlerinin yanı sıra örgüt çevresi ve çalışanların kendi toplumsal ve kültürel değerlerine de sıkı sıkıya bağlıdır.

Örgüt daha kurulurken kurucu lider kendisiyle aynı değer yargılarına sahip kişileri etrafına toplar ve sonuçta örgütün kültürü lidere göre zaman içinde şekillenir. Bireysel farklılıklara karşı çok daha az toleranslı olduğu bu dönemde liderden farklı düşünenlerin örgütten ayrılmak zorunda bırakılmasıyla çalışanlar kültürel yönden homojen bir görünüm arz eder.

Örgüte sonradan katılacak üyeler kuruluş aşamasında şekillenmeye başlamış olan kültürü eski üyelere öğrenir ve karşılaştıkları sorunları çözdüğü sürece bu değerlerin aksine hareket etmezler. Bunun yanı sıra örgütün kuruluşu sırasında kültürün oluşturulmasında büyük etkiye sahip lider ilerleyen zaman

20 DOĞAN, agm, ss. 64-68,72.

21 KOZLU, age, ss. 90-91.

22 John HAWKINS, "Çalışan Sadakati" Executive Excellence, 51, (Haziran 2001), s. 11.

içerisinde, kültürel değerlerden sapanları cezalandırarak, uyma başarısı gösterenleri ise ödüllendirerek kültürün devamlılığını ve sürekliliğini sağlama işlevini yerine getirmeye devam eder ve kültürü istediği yönde etkileme gücünü hep elinde tutar.

Lider her ne kadar kültürün yaratılmasında ve şekillendirilmesinde en büyük paya sahipse de, yegâne unsur da değildir. Bu gerçek aynı zamanda, örgütün kültürünün sadece liderin basit bir kopyası olamayacağını da ifade eder.

KAYNAKÇA

- AVCI, İbrahim; Uğur KOLSUZ: “Kamu Yönetiminde Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kültüre”, TİD, 432, (Eylül 2001).
- AYKAÇ, Prof. Dr. Burhan: “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, AİD, XXIV, 2, (1991).
- AYTÜL, Cengiz: “Enformasyon Çağında Örgüt Bağlılığını Geliştirmenin Yollarına Genel Bir Bakış”, Anadolu Üniv.İ.İ.B.F.Dergisi, XVI, 1-2, (2000).
- BERBEROĞLU, Güneş: “Örgüt Kültürü ve Yönetimsel Etkinliğe Katkısı”, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, VIII, 1-2, (1990).
- ÇETİN, Muharrem. Örgüt Verimliliği Açısından Halkla İlişkiler ve Örgütsel Kültür (Tarım Kredi Kooperatiflerinde ve Pankobirlik’te Bir Araştırma), G.Ü. Sos. Bil. Ens., (Yayınlanmamış Doktora Tezi), (Ankara, 2000).
- ÇELİK, Vehbi: “Eğitim Yönetiminde Örgütsel Kültür ve Önemi”, AİD, XXIV, 2, (Haziran 1993).
- DOĞAN, Selen: “İnsan Kaynakları Potansiyelini Arttırmada İşletmeleri Etkinliğe Götüren Yol: Örgüt Kültürü”, AİD, XXX, 4, (Aralık 1997).
- ERDEM, Dr. Ferda: İşletme Kültürü, Frederich Naumann Vakfı ve Akdeniz Üniv. Yayını, (Ankara, 1996).
- ERTEKİN, Dr. Yücel: Örgüt İklimi, TODAİE Yay, (Ankara, 1978).
- FİDAN, Yahya: “Örgüt Kültürünün Verimlilik Artışına Etkisi”, Verimlilik Dergisi, MPM Yay, 2, (1996).
- GÖKÇÜMEN, A.Baki: “Marka”, Executive Excellence, 53, (Ağustos 2001).
- HAWKINS, John: “Çalışan Sadakati” Executive Excellence, 51, (Haziran 2001).
- KARCIOĞLU, Fatih: “Örgüt Kültürü ve Örgüt İklimi İlişkisi”, Atatürk Üniv.İ.İ.B.F.Dergisi, XV, 1-2, (2001).
- KLAYMAN, Robin: “İçeride Marka Oluşturmak”, Executive Excellence, 48, (Mart 2001). KOZLU, M. Cem: Kurumsal Kültür, Amerika, Japonya ve Türkiye: Başarılı Firma Yönetimlerinde Kurumsal Kültürün Rolü, Bilkom Yay, (İstanbul, 1986).
- PEKER, Ömer: Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği, TODAİE Yayınları No: 258, (Ankara, 1995).
- PHEYSE, Diana: Organizational Cultures, (London&New York, 1993).
- SCHEIN, Edgar H.: Organizational Culture and Leadership, Sec.Ed., (New York, 1992).
- TERRY, Mills: “Doing Organizational Culture In The Saturn Corporation”, Organization Studies, XXII, I, (2001)
- TERZİ, Dr. Ali Rıza: Örgüt Kültürü, Nobel Yay.,(Ankara, 2000)
- TÜRKOĞLU, Faruk: Kişisel ve Kurumsal Değişim Kültürü, Arıtan Yay., 1.Baskı, (İstanbul, Mayıs 2000).
- UZUNÇARŞILI, Prof. Dr. Ülkü ve başk.: Şirket Kültürü ve İş Prensipleri, İTO, Yay. No: 2000-4, İstanbul.
- ÜÇÖK, Tengiz: “Organizasyon Kültürünün Oluşumu”, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, IV, 1-2, (1989).
<http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/3/atav/atav2.html>
<http://www.insankaynaklari.com/bireyler/trends/makale/entelermeye.asp>
<http://www.basakekonomi.com.tr/arsiv/bank.html> <http://www.isguc.org/cgurcay 1.htm>

GÖÇMEN KAÇAKÇILIĞI SUÇLARI (TCK Md. 201/a)

Dr. Çetin ARSLAN*

GİRİŞ

Çağdaş demografi tarihinin en önemli olgularından biri de kuşkusuz, yoksul ve az gelişmiş ülkelerden dünyanın gelişmiş ülkelerine, özellikle Batı Avrupa'ya yönelen göç hareketleridir. Bu ülkelerden özellikle Federal Almanya, İsviçre, Fransa, Hollanda ve Avusturya gibi ülkelerin II. Dünya Savaşı sonrası, hızlı kalkınma sürecinde ihtiyaç duyması nedeniyle özendirdiği bu hareket, bu yöndeki gereksinimin sona ermesiyle 1970'li yılların ortalarından itibaren artık istenmeyen ve önlenmesi için bütün çarelere başvurulması gereken büyük bir sorun olarak algılanmaya başlanmıştır.¹ Bu nedenle sorunun çözümüne yönelik olarak ulusal mevzuatların yeniden düzenlenmesi yanında bölgesel ve uluslararası anlaşmalar yapılmış, göç kaynağı (menşe) olan veya transit geçiş sağlayan ülkelere de mevzuatlarını bu yönde düzenlemeleri için çeşitli yöntem ve şekillerde etki yapılmaya ve baskı uygulanmaya başlanmıştır.

Ülkemiz, yasadışı göç konusunda söz konusu ülkeler tarafından hem menşe hem de transit ülke olarak kabul edildiğinden, özellikle Avrupa Birliği'ne girme süreci çerçevesinde, mevzuat ve uygulamasında bir dizi düzenleme yapması ve tedbir alması konusunda taleplere muhatap olmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılımı yönünde Avrupa Birliği Konseyince hazırlanan katılım ortaklığı belgesinde (8 Kasım 2000) kısa vadeli hedefler içerisinde, konumuzla ilgili olan yasadışı göçün önlenmesi için Avrupa Birliği mevzuatı ve uygulamasının benimsenmesi, iltica konusunda 1951 tarihli

* Yargıtay Cumhuriyet Savcısı

1 Bkz. Gökdere, Ahmet, Yabancı Ülkelere İşgücü Akımı ve Türk Ekonomisine Etkileri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No.96, Ankara 1978, s.1-2; Yurtdışı göç hareketleri hakkında ayrıca bkz.; Çiçekli, Bülent, The Legal Position of Turkish Immigrants in The European Union, Ankara 1998; Yurtdışı Göç Hareketleri ve Vatandaş Sorunları, Dışişleri Bakanlığı Ekonomik ve Sosyal İşler Genel Müdürlüğü Yayını (basım yeri ve tarihi belli değil).

Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi rezervimizin kaldırılması ve adli ve idari kapasitenin artırılması gibi hususlar da öngörülmüştür.

Karşılıklı olarak yürütülen çalışmalar çerçevesinde Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının uygulanması kabul edilmiş, bu çerçevede Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasalaştırdığı 4771 sayılı “**Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun**” 3.8.2002 tarihinde kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının onayını takiben Resmi Gazete’de² yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Yasa ile gerek TCK’ de, gerekse diğer kimi yasalarda değişiklik yapılmıştır.³ Söz konusu değişikliklerin içeriklerine ilişkin olarak birçok eleştiri ileri sürülebilir. Ancak öncelikle belirtilmelidir ki, son yıllarda sıkça başvurulan bir yöntem olarak, tek bir yasa ile içerikleri/konuları birbirlerinden tamamen farklı birçok normda topluca değişiklik yapılması yöntemi, bu Yasada da uygulanmıştır. Bu keyfiyet, yasa yapma tekniğine uygun olmadığı gibi, uygulamada birçok sorun ve zorluk yaratabilecek ve daha da önemlisi, yasanın düzenlenme amacına uygun düşmeyecek yorum ve uygulamalara neden olabilecek bir yapıyı ihtiva etmektedir.⁴

Çalışmamızda TCK’ye 201/a maddesi ile eklenen “göçmen kaçakçılığı suçları” incelenecektir. “Göçmen kaçakçılığı suçları” ibaresini kullanmamız sebepsiz değildir. Gerçekten ileride üzerinde daha ayrıntılı şekilde durulacağı üzere, oldukça karmaşık bir üslupla maddenin birinci fıkrasında “göçmenlerin ülkeye girmelerini, ülkede kalmalarını ve ülke dışına çıkılmalarını sağlama suçu”, ikinci fıkrasında ise “kaçak şekilde ülkeye sokulan veya giren göçmenlerin ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya ülkeden çıkarmak ve bu amaçla sahte belge düzenlemek veya temin etmek veya bu suça teşebbüs etmek suçu” vazedilmiştir. Yasa koyucunun maddeyi düzenlerken kullandığı tanımlamalardan ve hazırlık çalışmalarındaki gerekçelerinden, söz konusu suçları “göçmen kaçakçılığı suçu” olarak isimlendirmek istediğini söyleyebiliriz. Sözlüklerde kaçakçılık “kaçakçının yaptığı iş, gümrükten gümrük ödmeden mal kaçırma işi”⁵ “Devlete vermekle mükellef olduğu

2 Bkz.RG, 9.8.2002/24841.

3 Bu yasa ile onüç ayrı kanun ile bir kanun hükmünde karamamenin bazı maddelerinde değişiklikler yapılmış, bazı yasalara yeni maddeler eklenmiş, dört ayrı yasadaki bazı maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

4 Bkz. Özel, Cevat. “4771 sayılı Uyum Yasası'nın Basın Düzenlemeleri” <http://turk.internet.com/haber/yazigoster.php3?yaziid=5217,29.9.2002>.

5 Doğan, D. Mehmet. Büyük Türkçe Sözlük, 7. Baskı, Ankara 1990, s. 562.

vergi ve resmi vermemek, alını satımı yasak maddeleri gizlice alıp satmak ve bu surette menfaat temin etmek.,⁶ şeklinde tarif edilmektedir. Görüldüğü gibi kaçakçılık tabirinin özünü, menfaat temin etmek için yasaya aykırı davranmak oluşturmaktadır. Göçmenlerin Türkiye'ye yasal olmayan yollardan girmelerini veya ülkede kalmalarını bu kişilerin veya Türk vatandaşlarının yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmalarını sağlamak veya bu suça iştirak etmeksizin, daha önce ülkeye sokulmuş veya girmiş kaçak göçmenleri, yasal olmayan yollarla ülkeden çıkarmak, ülkede kalmalarını olanaklı kılmak, bu maksatla sahte kimlik veya seyahat belgelerini hazırlamak veya temin etmek fiilleri, “doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddî menfaat elde etmek maksadıyla” yapıldığından, bu eylemlere “göçmen kaçakçılığı suçu” denmesi isabetli olmuştur.⁷

Söz konusu düzenlemenin yeni olması nedeniyle, konuyla ilgili doktrinde her hangi bir çalışma olmadığı gibi, Yargıtay denetiminden geçmiş bir karar da mevcut değildir. Bu nedenle çalışmanın amacı, ilk uygulamalara ve tartışmalara (az da olsa) katkı sağlayabilmekle sınırlı olacaktır.

I - GÖÇMEN KAÇAKÇILIĞI SUÇLARI VE DÜZENLENDİĞİ FASIL HAKKINDA GENEL AÇIKLAMA

“Göçmen Kaçakçılığı Suçları” 4111 sayılı Kanunun 2.B maddesiyle Türk Ceza Kanununun 201 inci maddesinden sonra gelmek üzere 201/a maddesi eklenmek suretiyle düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle, Türkiye tarafından da imzalanmış bulunan “Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek, Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokoldün gereğinin yerine getirilmesi amaçlanmıştır.”⁸

Söz konusu düzenleme şöyledir:

MADDE 201/a. - Doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddî menfaat elde etmek maksadıyla, yabancı bir devlet tâbiyetinde bulunan veya vatansız olan veya Türkiye’de sürekli olarak

6 Türk Hukuk Lügati, Türk Hukuk Kurumu, 4. Baskı, Ankara 1998. s. 182.

7 Nitekim doktrinde bu isimlendirmeye itibar edilmeye başlandığı görüyoruz: Bkz. Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener, Gereçeli Ceza Kanunları, Güven Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul 2003; Demirbaş, Timur/Özbek, Veli Özer/ Eker. Belliye. İçti hatlı Ceza Kanunları, 2.Baskı. Seçkin Yayıncılık. Ankara 2002, s. 144.

8 Bkz. İkinci madde gerekçesi, T.B.M.M.. Dönem : 2 Yasama Yılı : 4. Sıra Sayısı : 890: TCK Öntasarısı (2001) 131. Madde Gerekçesi, s.62 (yayınlanmamıştır): Söz konusu sözleşme 4800. keza bu sözleşmeye ek protokol ise 4803 sayılı Kanun ile TBMM tarafından uygun bulunmuştur (Bkz. RG, 4.2.2003/ 25014).

oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan kimselerin Türkiye'ye yasal olmayan yollardan girmelerini veya ülkede kalmalarını, bu kişilerin veya Türk vatandaşlarının yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmalarını sağlamaya göçmen kaçakçılığı denilir.

Göçmen kaçakçılığı suçunun faillerine veya böyle bir suça iştirak etmeksizin, daha önce ülkeye sokulmuş veya girmiş kaçak göçmenleri, maddî menfaat elde etmek maksadıyla, yasal olmayan yollarla ülkeden çıkaranlara, yasal koşullara uymaksızın ülkede kalmalarını olanaklı kılanlara, bu maksatla sahte kimlik veya seyahat belgelerini hazırlayanlara veya temin edenlere ya da bu suçlara teşebbüs edenlere, fiilleri başka bir suç oluştursa bile ayrıca iki yıldan beş yıla kadar ağır hapis ve bir milyar liradan az olmamak üzere ağır para cezası verilir; suçun işlenmesinde kullanılan taşıtlar ve bu fiil nedeniyle elde edilen maddî menfaatler müsadere edilir.

Yukarıdaki fıkralarda yazılı olan suçlar, kaçak göçmenlerin yaşamlarını veya vücut bütünlüklerini tehlikeye soktuğu veya insanlık dışı veya onur kırıcı muamele biçimlerine tâbi kılınmalarına neden olduğu hâllerde faillere verilecek cezalar, yarısı oranında; ölüm meydana gelmiş ise bir kat artırılarak hükmolunur.

Yukarıdaki fıkralarda yazılı suçlar örgütlü olarak işlendiğinde faillere verilecek cezalar bir kat artırılarak hükmolunur.

Bu madde bazı yazarların belirttiği gibi 201. maddeye ek bir düzenleme olmayıp,⁹ tamamen bağımsız bir hükümdür.

Bilindiği gibi TCK, üç kitaptan oluşmaktadır. Birinci kitapta (md.1-124) genel hükümler, ikinci (md. 125-525 d) ve üçüncü (md.526-592) kitaplarda ise özel hükümler düzenlenmiştir. Özel hükümlere ayrılan ikinci kitapta “cürümler”, üçüncü kitapta ise “kabahatler” düzenlenmiştir.

Kanun Koyucu, düzenlediği “Göçmen Kaçakçılığı Suçlarını Kanun’un 2. kitabının “Hürriyet Aleyhinde İşlenen Cürümler” başlıklı 2.babının “İş ve

9 İlkiz’in İnsan ticareti ve göçmen kaçakçılığı yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Türk Ceza Kanunu ’nda yer alan ‘İş ve çalışma hürriyeti aleyhine cürümler’ başlığı altındaki 201. maddeye ekleme yapılmıştır” şeklindeki düşüncesi bu yanlış saptamaya örnektir (Bkz. İlkiz, Fikret, “Gerekçeli Durum Saptaması”, http://eu.ibsresearch.com/news_display.asp?upsale_id=2069, 29.09.2002.

Çalışma Hürriyeti Aleyhindeki Cürümler” ismini taşıyan 6. faslına “201/a” maddesi olarak dahil etmeyi uygun görmüştür. Söz konusu “bap” altı fasıldan meydana gelmekte olup, birinci fasılda “Siyasi Hürriyet Aleyhinde Cürümler” (md.174), ikinci fasılda “Din Hürriyeti Aleyhinde Cürümler” (md.175- 178), üçüncü fasılda “Şahıs Hürriyeti Aleyhinde Cürümler” (md. 179-192), dördüncü fasılda “Mesken Masuniyeti Aleyhinde Cürümler” (md. 193-194), beşinci fasılda “Sırrın Masuniyeti Aleyhinde Cürümler” (md. 195-200) ve nihayet altıncı fasılda “İş ve Çalışma Hürriyeti Aleyhindeki Cürümler” (md.201) (Değişik: 28/9/1971-1490/2 md.) düzenlenmiştir. 4771 sayılı Kanunla bu son fasla, 201/a maddesiyle, inceleme konumuz olan “Göçmen Kaçakçılığı Suçları”, 201/b maddesiyle de “İnsan Ticareti Suçu” derç edilmiştir.

Hukuki menfaatleri korumanın bir aracı olan Ceza Hukuku, genel esasları düzenledikten sonra, bu menfaatlerin özel olarak korunmasını sağlayan suç tiplerini de kapsamına almak ve böylece suç ve cezada kanunilik ilkesinin gereklerine uymak zorundadır.¹⁰ Söz konusu korumanın somut bir şekilde organize edilmesi, ceza kanunlarında suç tiplerinin gösterilmesiyle sağlanabilmektedir.¹¹ Gerçekten ceza kanunlarının özel kısmı, suç denilen hukuka aykırı fiillerin bir tablosu görünümünde olmakta, genel kısmında ise, söz konusu fiillere uygulanacak ortak kurallar yer almaktadır. Çok eskilere uzanmayan bu sistemleştirme yapılmadan önce, her suça uygulanacak genel prensipler birbiri içinde/yanında düzenlenmekteydi. 17. yüzyılda başlatılan doktrin çalışmaları sonucunda suçların gelişigüzel değil, belirli bir model içinde sistemleştirilmesi hususu baskın görüş olarak benimsenmeye başlandı. Ancak bu sistemleştirmenin hangi esasa göre yapılması gerektiği hususunda uzlaşmaya varılamamakla birlikte, “suçun hukuki konusu” kıtası büyük bir oranda kabul görerek, bu usul izlenmeye başlandı. Buna göre suçlar üst kavramdan alt kavrama doğru bir “vetire (oluşum, süreç)” izlemektedir. Bu amaçla kanunlar genellikle bap ve fasıl sistemini takip etmektedirler. TCK da bu planı benimsemiş ve suçun hukuki konusuna bir bap ayrılarak, baplar daha alt kavramlar olarak fasıllara bölünmüştür.¹² Bununla birlikte TCK hareketin

10 Manzini, Istituzioni di Dritto Penale Italiano, C.I, 9. Bası, Padova 1958, s.4 (zkr.Tümerkan, Dolandırıcılık Suçu (Karşılıksız Çek Keşide Etme Fiilleri), Kazancı Yayınları, İstanbul 1987, s. 15); Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15; Dönmezer, Sulhi, Kişilere ve Mala Karşı Cürümler, Gözden Geçirilmiş 16. Bası, İstanbul 2001, s. 3; Soyaslan, Doğan, Ceza Hukuku Özel Hükümler, 3. Baskı, Ankara 1999, s. 17 vd.

11 Erem, Faruk/Toroslu, Nevzat, Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler, Gözden Geçirilmiş 4.Basım, Ankara 1983, s. 2 vd.; Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15.

12 Bkz.Önder, Ayhan, Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, Yenilenmiş ve Güncellenmiş 4. Elası, Filiz Kitabevi, Ankara 1994, s.XXI-XXIV; Dönmezer, Kişilere, s.3; Tümerkan,

niteliği (2. Kitap, X.Bap), failin sıfatı (2. Kitap, III.Bap) ve suçun maddi konusu (2. Kitap, VI.Bap) kriterlerine de gruplandırılmalarında yer vermiştir.¹³

Cürümlerin konusunu teşkil eden hukuki varlıklar genel olarak, kişiye ait hukuki varlıklar, aileye ait hukuki varlıklar, topluma ait hukuki varlıklar, devlete ait hukuki varlıklar ve devlet topluluklarına ait hukuki varlıklar olarak sınıflandırılmaktadır.¹⁴

Aşağıda açıklanacağı üzere “Göçmen Kaçakçılığı Suçlananın, hukuki konusu, topluma ait “kamu düzeni ve kamu güveni” ile kendileri üzerinden doğrudan veya dolaylı şekilde maddî menfaat temin edilmek için, genellikle suç örgütleri marifetiyle başka ülkelere kaçırılan, yasal olmayan yollarla ülkeye sokulan ve bu kişi ya da örgütlerin eline düşerek “malvarlıkları” ellerinden alınan veya vücut bütünlükleri ile şerefleri zedelenen insanların (göçmenlerin), “maddî ve manevî bütünlükleri ile genel ve objektif malvarlığı”nın korunmasıdır. Oysa “Göçmen Kaçakçılığı Suçu”nun düzenlendiği Kanun’un 2. kitabının “Hürriyet Aleyhinde İşlenen Cürümler” başlıklı 2. babının “İş ve Çalışma Hürriyeti Aleyhindeki Cürümler” ismini taşıyan 6. faslında bulunan md. 201’deki “Çalışma Özgürlüğüne Karşı Suçlar” da [çalışma özgürlüğünün tahdit veya men’i(f.1), iktisadi amaçla işi bırakmaya zorlama (f.2) işyeri işgali(f.3)].¹⁵ korunan hukuki yarar, “bireyin her türlü cebir ve şiddetten bağımsız, olarak çalışabilmesini iş ve sanatını icra edebilmelerini sağlamak”tan ibarettir. Burada genel anlamda çalışma özgürlüğü değil, sanayi ve ticaret faaliyetinde çalışma özgürlüğü korunmaktadır. Başka bir anlatımla hükümde söz konusu olan, bir sanayi ve ticaret faaliyetinde işveren durumundaki sanayici veya tüccar ile bu faaliyetlerde çalışan işçilerin sübjektif çalışma özgürlüğüdür. Bununla birlikte Kanunumuzda çalışma özgürlüğü aktif yönü itibarıyla koruma konusu oluşturmaktadır.¹⁶

Kendileri üzerinden maddî menfaat sağlanmak üzere, şiddet veya tehdit kullanılmaksızın genellikle suç örgütleri marifetiyle başka ülkelere kaçırılan.

Dolandırıcılık, s. 15; Soyaslan, s. 19-23; Benzer içerikte: Tezcan, Durmuş/Erdem, Mustafa Ruban, Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, 2. Baskı. İzmir 2002, s. 1

13 Bkz. Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener, Ceza Hukuku Özel Hükümler, 3. Baskı, Ankara 2002, s. 43.

14 Bkz. Toroslu, Nevzat, Cürümlerin Tasnifi Bakımında Suçun Hukuki Konusu, AUHF Yayınları. No:273. Ankara 1980. s.307-369.

15 Bkz. Ersoy, Yüksel, Çalışma Hürriyetine Karşı Suçlar (TCK .m. 201 ve 275 Sayılı Kanunun İlgili Hükümleri) Ankara 1973, s.82-86; Son fıkraya ise her üç suç için bazı ağırlatıcı nedenlere yer vermiştir; Bkz. Tezcan/Erdem, s.117-120.

16 Ersoy, Çalışma, s. 82-86; Tezcan/Erdem, s. 117-120.

yasal olmayan yollarla ülkeye sokulan ve bu kişi ya da örgütlerin eline düşerek malvarlıkları ellerinden alınan insanların (göçmenlerin) suçla korunmak istenen değerleri, ne iş ve çalışma hürriyeti, ne de şahsi hürriyet hakkıdır. Gerçekten, yasal olmayan yollarla ülkeye sokulan, ülkede kalması veya ülkeden çıkması sağlanan mağdur, herhangi bir maddi veya manevi cebre maruz kalmamakta, ticaret veya sanayi faaliyetinde bulunma hakkı ve özgürlüğü elinden alınmamaktadır. Faillerin fiili sonucunda mağdurun “maddi ve manevi varlığı (vücut bütünlüğü)” zarara uğramakta veya “genel ve objektif malvarlığında azalma meydana gelmektedir. Bu nedenle söz konusu suçun burada değil, ya “Şahıslara Karşı Cürümler” başlıklı Dokuzuncu Bap “Şahıslara Karşı Müessir Fiiller” alt başlıklı İkinci Faslında ya da, Onuncu Bap’da, “Mal Aleyhinde Cürümler” içindeki “Dolandırıcılık ve İflas” başlıklı Üçüncü Faslında düzenlenmeliydi.

Nitekim bu hüküm 2001 TCK Ön tasarısında, “Özel Hükümler” in düzenlendiği İkinci Kitabın “Kişilere Karşı Suçlar” başlıklı birinci kısmının ikinci bölümünde “Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti” alt başlığı ile düzenlenmiş ve bunun gerekçesi olarak ihlal edilen/korunan hukuki yararın niteliğinin göz önüne alınması gösterilmiştir. Tasarı bu gerekçeyle, söz konusu suçun topluma ve toplumun en büyük örgütlenmesi olan Devlete karşı değil, kişiye yönelik olduğunu kabul etmiştir.

II-GÖÇMEN KAÇAKÇILIĞI SUÇLARININ KONUSU

A- HUKUKİ KONU (KORUNAN HUKUKİ MENFAAT)

Suçun hukuki konusu, fiille ihlal edilen hak ve menfaat olarak tanımlanabilir.¹⁷ Gerçekten, Ceza Hukuku, ceza tehdidiyle, belirli bir hak ve menfaatin, muhtemel saldırılara karşı korunmasını hedef tutmaktadır¹⁸. Ancak, bu hak ve menfaatin ne olduğunu saptamak oldukça tartışmalı bir sorun olup, öğretilerde de çok çeşitli görüşler ileri sürülmüştür.¹⁹ Genel olarak hak ve menfaat “bize hizmet edebilen her türlü yarar” olarak tanımlanmış,²⁰ “bir insan gereksinimini tatmin eden herhangi bir şey” olarak açıklanmıştır.²¹

17 Erem. Faruk/Danışman, Ahmet/Artuk, Mehmet Emin, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 1997, s.234.

18 Antolisei, Manuale, di Diritto Panale, Parte Generale, 7.Bası, Milano 1975, s. 136 (zkr.Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15.)

19 Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım. C. 1.9. Bası, İstanbul 1985, s.379; Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15.

20 Jhering (zkr. Antolisei, s. 135 ve Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15).

21 Antolisei, s. 137 (zkr.Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15).

Gerçekte, herhangi bir suçun tek bir hukuki değeri İhlal ettiğini söylemek mümkün değildir. Çünkü her suç, asli ve tali nitelikteki çok çeşitli hukuki yararları ihlal edebilir. Bu açıdan, bir suçun koruduğu özel hukuki yarar tespit edilirken, kuşkusuz ki o fiil bakımından ön planda bulunan yararın ne olduğu araştırılmaktadır.

Devlet, ekonomik, sosyal, kültürel veya siyasi nedenlerle ülkesine giren, kalan veya transit olarak geçen göçmenlerin beraberinde getirdikleri sorunlarla uğraşmak zorunda kalmakta, bu kişilerin işledikleri veya işleyecekleri suçları kovuşturmaya veya önlemeye çalışmakta, bulaşıcı vs. hastalıkların tedavisini sağlamak ve yayılmasını önlemek için, vatandaşlarından onların ihtiyaçlarının sağlanması amacıyla aldığı vergi ve diğer kamu gelirlerini harcamak zorunda kalmakta, gerek iç, gerekse sınır güvenliği kaçak göç nedeniyle ortaya çıkabilecek yukarıda zikredilen hususlar ve buna benzer sayısız nedenlerle bozulmakta veya bozulma tehlikesine maruz kalmakta ve bu şahısların sebep olduğu ucuz iş gücü nedeniyle vatandaşlarının iş kayıplarını telafi etmeye çalışmaktadır.²² Zikredilen ve dolaylı kabul edilebilecek olan bu hususların yanında, göçmen kaçakçılığı suçunu işlemek amacıyla “sahte kimlik veya seyahat belgeleri hazırlanması veya temini” ile bu belgelere yönelik güven duygusu sarsılmakta ve özellikle de söz konusu suçun “suç örgütleri” tarafından işlenmesi halinde topluma ait birer varlık olan “kamu düzeni ve kamu güveni” ihlal edilmektedir. Bu durumda “Göçmen Kaçakçılığı Suçlarının ihdas edilmesiyle korunan hukuki menfaatin ilki, “kamu düzeni ile kamu güveninin korunması”dır.

Bu suçla korunan ve ön planda olan ikinci hukuki menfaat ise kendileri üzerinden maddi menfaat sağlamak üzere, genellikle suç örgütleri marifetiyle başka ülkelere kaçırılan, yasal olmayan yollarla ülkeye sokulan ve bu kişi ya da örgütlerin eline düşerek malvarlıkları ellerinden alınan, ekonomik ve psikolojik nedenlerle çaresiz kalan ve bu nedenlerle genellikle fiziksel ve manevi (ruhsal) acılar çeken ve bazen yaşam ve beden bütünlükleri bakımından onarılamayan zararlara uğrayabilen insanların (göçmenlerin) “maddi ve manevi varlığı (vücut bütünlüğü) ile genel ve objektif malvarlığı”dır. Bu nedenle suç, “birden çok hukuki menfaati koruyan/çok konulu” bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten söz konusu suç mağdurları maddi menfaat sağlanmak üzere, insan onuruna yakışmayacak şekil ve koşullarda başka ülkelere kaçırılmakta veya

22 Nitekim 2001 TCK Öntasarısında (s.62) bu husus “ ...göçmen kaçaklıkları sadece göçmen mağdurlara değil ve fakat ilgili devletlere de büyük zararlar vermektedir; madde bu suç faaliyetini önlemek amacıyla kaleme alınmıştır.... ” şeklindeki ibare ile vurgulanmıştır.

yasal olmayan yollarla ülkeye sokulmakta ve çaresizliklerinden faydalanılarak malvarlıkları ile maddi ve manevi vücut bütünlüklerini kısmen veya tamamen kaybetmektedirler.

B- MADDİ KONU

Suçların hukuki konusu, onların maddi konularından kaynaklanmakla beraber, farklılık arz etmektedir. Gerçekten suçun maddi konusu, “suçun cismini oluşturan insan veya şeydir”.²³ “Göçmen Kaçakçılığı Suçları”nın maddi konusu suç mağduru göçmenin bizzat kendisi/bedeni ve malvarlığı değeridir. Bu değer (malvarlığı değeri), taşınır veya taşınmaz bir mal olabileceği gibi, alacak ve borçlardan doğan, hukuki işlemlere elverişli her türlü unsurdur. Bu bağlamda, kişinin evi, arabası, para veya mücevherleri, muaccel veya müeccel alacakları suçun maddi konusunu oluşturur. Belirtelim ki kişinin muaccel veya müeccel alacakları suç işlendiği anda somut (fiziki) olarak mevcut olmamakla birlikte suçun maddi konusunu oluşturabilecek bir nitelik ve muhtevaya sahiptir. Sayılan malvarlığı değerleri, mağdurun malvarlığında azalmaya neden olan “doğrudan maddi menfaat” olarak değerlendirilmelidir.

III-FAİL

A- GENEL OLARAK

Maddenin birinci fıkrasında düzenlenen “göçmenlerin ülkeye girmelerini, ülkede kalmalarını ve ülke dışına çıkmalarını sağlama suçu” ile ikinci fıkrasında düzenlenen “kaçak şekilde ülkeye sokulan veya giren göçmenlerin ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya ülkeden çıkarmak ve bu amaçla sahte belge düzenlemek veya temin etmek veya bu suça teşebbüs etmek suçu”nun ilk farkı “fail” hususundadır. Bu nedenle her iki suçun failleri ayrı ayrı incelenecektir.

B- GÖÇMENLERİN ÜLKEYE GİRMELERİNİ, ÜLKEDE KALMALARINI VE ÜLKE DIŞINA ÇIKMALARINI SAĞLAMA SUÇUNUN FAİLİ

Bu suçun “faili” herhangi bir kimse olabilir. Bu nedenle söz konusu suç sadece belirli sıfat ve niteliklere sahip kişiler tarafından işlenebilen mahsus (özel) bir suç olmayıp, herkes tarafından işlenebilecek genel bir suçtur. Bunun yanında failin işlenebilmesi için tek bir fail yeterli olduğundan, yani birden fazla kimselerin fail olarak bulunması zorunlu olmadığından suç tek failli bir suçtur.

²³ Dönmezer/Erman, C. I, s. 379; Gianniti, L'oggetto Materiale del Reato, Milano 1966, s. 170 vd (zkr.Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15); Demirbaş, Timur, Ceza Hukuku Temel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002, s. 459.

Fail kamu idaresiyle arasında bir istihdam bağı bulunan bir memursa verilecek ceza diğer şartlarının da varlığı halinde TCK'nin 251 ve/veya 281. maddeleri gereğince arttırılır. Bu durumda failin fiilinin aynı zamanda bir başka suçun unsuru veya ağırlaştırıcı sebebi olmasının önemi yoktur. Zira göçmen kaçakçılığı suçu, ilerde içtima kısmında da belirtildiği üzere diğer suçlarla gerçek içtima kurallarına göre birleşmektedir. Bunun yanında göçmen kaçakçılığı suçlarında, failin memur olması, suçun unsuru veya ağırlatıcı sebep olarak öngörülmüş değildir. Fail memurun göçmenlerin ülkeye girmelerini, ülkede kalmalarını ve ülke dışına çıkmalarını sağlama hususlarında yetkili olup olmamasının bir önemi yoktur. Örneğin Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 88/1.maddesine göre "Ağır Cezayı gerektiren suçüstü halleri dışında suç işlediği ileri sürülen hakim ve savcılar yakalanamaz, üzerleri ve konutları aranamaz, sorguya çekilemez...", hükmü nedeniyle sınırdan geçerken aracı aranmayan bir hakim veya savcının bir kaçak göçmeni yurda sokması durumunda cezası TCK'nin 281. maddesi gereğince arttırılmadadır. Belirtelim ki, failin yetkili olması durumunda, örneğin rüşvet karşılığı söz konusu eylemleri gerçekleştirmesi durumunda, hem bu suçtan hem de rüşvet almak suçundan cezalandırılacaktır.

Temyiz kudretinden yoksunluk ve diğer isnadiyet halleri ile ilgili sorunlar genel ilkeler çerçevesinde çözümlenmelidir.

Tüzel kişi suçun faili olamaz.²⁴ Zira tüzel kişiler suç işleyebilecek maddi bünyeye ve hareket yeteneğine sahip değildir. Bununla birlikte tüzel kişilerin yetkili organlarını oluşturan şahısların, yönetici veya temsilcilerinin söz konusu suçu işlemeleri halinde, kendi fiillerinden suç faili olarak sorumlu tutulabilecektir.

C-KAÇAK ŞEKİLDE ÜLKEYE SOKULAN VEYA GİREN GÖÇMENLERİN ÜLKEDE KALMALARINI OLANAKLI KILMAK VEYA ÜLKEDEN ÇIKARMAK VE BU AMAÇLA SAHTE BELGE DÜZENLEMELERİ VEYA TEMİN ETMEK VEYA BU SUÇA TEŞEBBÜS ETMEK SUÇUNUN FAİLİ

Maddenin ikinci fıkrası "göçmenlerin ülkeye girmelerini, ülkede kalmalarını ve ülke dışına çıkmalarını sağlama suçu"nın faillerine verilecek ceza ile birlikte ayrıca "kaçak şekilde ülkeye sokulan veya giren göçmenlerin ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya ülkeden çıkarmak ve bu amaçla

24 Belirtelim ki hükümdeki müsadereye ilişkin özel düzenleme, bu duruma bir istisnadır (Bkz. Çalışmamızın VIII-A başlıklı yerine).

sahte belge düzenlemek veya temin etmek veya bu suça teşebbüs etmek suçu”nu da tanımlamaktadır. Buna göre birinci fıkrada öngörülen bir suça iştirak etmiş olmaksızın, bu suç yoluyla ülkeye sokulmuş kaçak göçmenlerin maddî yarar elde etmek maksadıyla yasal olmayan yollarla yurt dışına çıkarılmalarını veya yasal koşullara uymaksızın ülkede kalmalarını olanaklı kılmak suç sayılmaktadır. Bu suçun “ön koşulu”, kaçak göçmenleri yurda sokmak suçuna önceden iştirak etmemiş olmaktır; suça iştirak edilmiş ise ikinci fıkrada belirlenen eylemleri ayrıca gerçekleştirmek veya bunlara teşebbüs etmek suç oluşturmaz. O halde bu suçun faili olabilmek için “önceki suçun asli veya ferî faili olmaması bir önkoşuldur” Başka bir anlatımla bu suçun faili “göçmenlerin ülkeye girmelerini, ülkede kalmalarını ve ülke dışına çıkmalarını sağlama suçu”na hiç bir şekilde iştirak etmemiş olan herhangi bir kimse olabilir. Bu durum dışında yukarıda (III-B) fail için söylediklerimiz burada da geçerlidir.

IV- MAĞDUR

A- GENEL OLARAK

Her suçta “zarar gören bir tarafın (parte lase)/mağdurun” olması zorunludur. Suç hem toplumu, yani teşkilatlanmış bir toplum olarak “Devleti”, hem de “fertleri” zarara sokar. Bu zararların derecesi suça göre değişmekle birlikte, her suçta az veya çok her ikisi de bulunur. Belli bir şahsa karşı gözükmeyen suçlarda fertler, toplumun bir üyesi olarak, zarar gördükleri gibi; sadece fertlere karşı işlenmiş gibi gözükken suçlarda da, Devletin hukuk düzeni bozulduğu için toplumun zararı da mevcuttur.²⁵ Bu nedenle bütün suçlarda olduğu gibi “göçmen kaçakçılığı 5’«ç,«”nun da tabii ve zorunlu mağduru “Devlet” tir.

“Korunan Hukuki Menfaat” başlıklı yerde de belirttiğimiz gibi, “göçmen kaçakçılığı suçu”, birden çok hukuki menfaati koruyan/çok konulu bir suç olup, koruduğu bir başka hukuki menfaat de, maddede nitelikleri genel anlamına göre farklı ve daha dar kapsamlı olarak “göçmen/muhacir” olarak nitelenen veya tanımlanan kimselerdir²⁶. Mağdur ancak nitelikleri tanımlama

25 Kunter, Nurullah, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Yenileştirilmiş ve Geliştirilmiş 8. Bası, İstanbul 1986, s.s.298 vd.

26 “Suçun mağdurunu”, “suçun konusu” ile karıştırmamak gerekir. Gerçekten suç teşkil eden harekete ilişkin hak ve yarardan zarar gören ile bu hak ve yararın sahibi aynı kişi ise, suçun konusu ile mağdurun birleştiği görülür. Örneğin müessir fiil suçlarında durum böyledir. Ancak bazı hallerde, suçun konusunu oluşturan kişi ile, ihlal edilen hak ve menfaatin sahibi farklı olabilir; örneğin küçüğün rızaen alıkonulmasında veya kaçırılmasında suçun konusu

suretiyle belirlenen ve belli hukuki sınıflara sahip (ör.vatansız, yabancı) bulunan “göçmen/muhacir”ler olabileceğinden bu suç “mağdur bakımından özel/mahsus suç”tur. Burada hemen belirtelim ki, “aynı amaçla” ve “yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmaları sağlanan Türk vatandaşları” da, maddede tarif edilen “göçmen” kavramı içindedir.

Maddedeki tanımdan yola çıkarak bir kimsenin bu suçun mağduru olabilmesi ve bu anlamda göçmen sayılabilmesi için;

- **Yabancı bir devlet tâbiyetinde bulunması veya,**
- **vatansız olması veya,**
- **Türkiye’de sürekli olarak oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan bir kimse olması ve nihayet,**
- **yasal olmayan yollardan Türkiye’den çıkmaları sağlanan bir Türk vatandaşı** olmasının zorunlu olduğunu söyleyebiliriz. Hemen ilave etmek gerekir ki, tüzel kişiler bu suçun mağduru olamazlar.

İlerde manevi unsur kısmında da değineceğimiz üzere bu kişilerin suç mağduru olabilmesi için **“doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddî menfaat elde edilmek maksadıyla”**, Türkiye’ye yasal olmayan yollardan girmeleri veya ülkede kalmaları veya yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmaları sağlanmalıdır. Yoksa örneğin yasal prosedür izlenmeden, turistik amaçla ülkeye sokulan, burada kalması veya ülke dışına çıkması sağlanan kimse suç mağduru olamaz. Keza terör amacıyla veya sırf acıma duyguları nedeniyle herhangi bir maddî menfaat temin etmeksizin söz konusu fiillerin işlenmesi durumunda suç oluşmayacağından, ülkeye sokulan, burada kalması veya ülke dışına çıkması sağlanan kimsenin suç mağduru olması düşünülemez.

Belirtelim ki, mağdurunun rızasının varlığının, yani faille anlaşmış olmasının suçun oluşumuna bir etkisi yoktur. Ancak söz konusu rızasının olmaması bu suçun oluşumunu engelleyecektir. Zira mağdurun örneğin, başkası yararına zorla çalıştırılmak ve hizmet ettirilmek suretiyle edilecek maddî menfaat için şiddet veya tehdit uygulamak suretiyle, Türkiye’ye yasal olmayan yollardan girmeleri veya ülkede kalmaları veya yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmaları sağlanmışsa bu suç değil TCK md 201/b’ de düzenlenen “insan ticareti suçu” oluşur.

alıkonulan veya kaçırılan küçük olduğu halde, mağduru velayet hakları ihlal edilen ana ve babadır (Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım, C. 2, 8. Bası, İstanbul 1983, s. 453-454).

B-MAĞDURUN NİTELİĞİNE İLİŞKİN BAZI KAVRAMLAR

1- Vatandaşlık ve Vatandaş Kavramları

“**Vatandaşlık (uyrukluk, yurttaşlık)**”, belirli bir devletle kişi arasındaki karşılıklı hak, görev ve yükümlülük ilişkilerini belirleyen hukuksal bağ²⁷ olduğuna göre “vatandaş”, zikredilen şekilde devletle arasında hukuksal bağ olan kişidir.

3.10.2001 t. ve 4709 s.K’la değişik 1982 TC Anayasasının 66. maddesi Türk vatandaşlığını, “**Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk’tür. Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türk’tür. Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir...**” şeklinde tanımlamakta ve kazanılma ile kaybedilme hallerini düzenlemektedir.

2- Yabancı Kavramı

Devletler Hukuku Enstitüsünün 1982 Cenevre Toplantısında kabul edilen tarife göre “yabancı” “bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddia hakkı olmayan kimsedir”.²⁸ Yabancı, başka bir devletin vatandaşı olabileceği gibi vatansız, özel statülü yabancı, birden çok vatandaşlığı olan (biri Türk vatandaşlığı olmamak üzere) bir kişi veya bir mülteci de olabilir.²⁹

a-Vatansızlar

Vatansız, hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan ve herhangi bir devletin yasalarına göre vatandaş sayılmayan kişidir.³⁰

b-Özel Statülü Yabancılar ve Türk Vatandaşlığından Çıkarılanlar

Diplomatik temsilciler, NATO mensupları gibi, diğer yabancıardan farklı birtakım ayrıcalıklara sahip veya yasal düzenlemeler nedeniyle özel bir statüye tabi kişilere “özel statülü yabancılar” denir.³¹

27 Aybay, Rona, Vatandaşlık Hukuku, Dördüncü Bası, İstanbul 2001, s.5 vd; Bu kavram “bir gerçek kişiyi devlete bağlayan hukuki veya siyasi bağ” (Bkz. Doğan, Vahit, Türk Vatandaşlık Hukuku, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999, s.3) şeklinde de tanımlanmaktadır.

28 Bkz. Çelikel, Aysel, Yabancılar Hukuku, 7. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, Ocak 1997, s. 16 v e dn 10.

29 Bkz. Çelikel, s. 16; Özbek, Nimet, Türkiye’deki Yabancıların Öğretim ve Öğrenim

30 Özgürlüğü, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, No:25, Ankara 2000, s.2-3 ve oradaki dipnotlar. B’.kz.Çelikel, Yabancılar Hukuku, s. 17.

31 Özbek, s. 3 dn.7.

Türk vatandaşlığını kaybedenler esas itibarıyla yabancı statüsünde olmalarına rağmen, doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış olup ta sonradan Bakanlar Kurulunun izniyle yabancı bir devlet vatandaşlığını alarak vatandaşlıktan çıkan kişiler ve bunların kanuni mirasçıları, milli güvenliğe ve kamu düzenine ilişkin hükümler ile TVK'nin 33 ve 35. maddeleri saklı kalmak koşuluyla ülkede ikamet, seyahat, çalışma, miras, taşınır ve taşınmaz mal edinme ve ferağı konularında Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam ederler (TVK md. 29). O halde zikredilen bu kişilere (yabancılara) de özel statülü yabancı diyebiliriz.

c- Çifte veya Çok Vatandaşlığı Olanlar

Bir kimsenin birden çok vatandaşlığı söz konusu olabilir. Bu durumda vatandaşlıklardan hiç biri bulunduğu devletin vatandaşlığı değilse kişi yabancı sayılır.³² Ancak kişinin sahip olduğu vatandaşlıklardan biri Türk vatandaşlığı ise, çifte/çok vatandaşlığa sahip bu kişiler, Türk hukuku bakımından Türk vatandaşı olarak işlem görürler. Türk Anayasasında ve Türk Vatandaşlığı Kanununda çifte vatandaşlığa engel bir hüküm olmadığından Türk vatandaşının aynı zamanda yabancı bir devletin vatandaşı olması mümkündür. Söz konusu kişi aynı zamanda yabancı devlet vatandaşı da olsa, vatandaşlık sıfatına bağlı olan tüm haklardan, bu arada ülkeye girme, ülkede kalma ve yasalara uygun olarak ülkeden çıkma hakkından da yararlanabileceği açıktır.³³

d-Göçmenler ve Mülteciler

“Göçmen (ler) (muhacir)” (ing.immigrant)³⁴ sözlük anlamıyla “kendi ülkesinden ayrılarak, yerleşmek için başka ülkeye giden kimse, aile veya topluluk”dur,³⁵ Ülkeden ayrılma yani muhaceret çeşitli nedenlerden (ör. ekonomik, siyasi, coğrafi, askeri, dini vs.) kaynaklanmış olabilir.³⁶

32 Özbek, s. 3 dn.8.

33 Çifte Vatandaşlığa sahip kişilerin haklarına, özellikle milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin olarak bkz. Gözler, Kemal, “Vatandaşlık ve Milletvekilliği”, <http://www20.uludag.edu.tr/~gozler/mv.html>, 02.11.2002

34 Redhouse Sözlüğü, İngilizce-Türkçe, Otuzuncu Baskı, Sev Matbaacılık ve Yayıncılık, İstanbul 2000, s. 484; Belirtelim ki İngilizce’de içe göçen kişiye “immigrant”, iç göçe “immigradon”, dışa göçen kişiye “emigrant” ve dış göçe ise “emigration” denildiği işaret edilmektedir (Bkz. Gökdere, s. 11 dn. (*)) işaretine; Aybay, s. 108 dn. 56).

35 Bkz. Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr/sozluk.html>, ilgili madde; Aybay, s. 107.

36 Bkz.Çelikel, s. 20; Aybay, s. 107-108; Nedenlerinin, şeklinin, boyutunun vs. yönlerinin değişiklikler göstermesi, araştırmacılar da kendi amaçlarına yönelik tanımlar yapma yoluna gitmeleri nedeniyle “göç (ing.migration)” kavramının üzerine uzlaşmaya varılmış bir tanımlı

Vatandaş olduğu ülkeyi terk etme eyleminin aynı olması nedeniyle göçmen kavramına yakın olan ve çoğu zaman birbirleriyle karıştırılan “mülteci (ing. refugee)” kavramı ise, genel sözlüklerde “iltica eden, sığınan, himaye isteyen, diğer bir memlekete kaçıp sığınan kimse”³⁷ hukuk sözlüğünde, “herhangi bir cezai takibat veya mahkûmiyetten kurtulmak ve mücrimlerin iadesi hükümlerine tabi olmamak maksadıyla tebaasından bulunmadığı devlet ülkesine kaçan kişi...,”³⁸ ve 14.6.1934 Tarihli İskân Kanunu’nda ise “Türkiye’de yerleşmek maksadı ile olmayıp, bir zaruretle muvakkat oturmak üzere sığınanlar” olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’nin taraf olması³⁹ nedeniyle Türk hukuku için bağlayıcı olan başka bir tanım ise, 1951 tarihli “Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin Sözleşme”de mevcuttur. Buna göre “ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak istemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs” mülteci dir.⁴⁰

Görüldüğü gibi uluslararası hukukta özel bir anlamı ve buna bağlı olarak kendine has sonuçları olan ve hukuki bir kavram olarak ortaya çıkan mülteci kavramı ile özellikle ülkeyi terk etme/göç eylemi nedeniyle eşdeğer nitelikte algılanan göçmen kavramlarının tamamen farklı içerik ve sonuçları mevcuttur.

Burada hemen belirtelim ki “göçmen (muhacir)” kavramının sözlük anlamı maddenin (TCK md.201/a) kapsamına alınan ve suça özgü olarak tanımlanan göçmen kavramına göre oldukça geniştir. Gerçekten maddede göçmen kaçakçılığı “Doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddî menfaat elde etmek maksadıyla, yabancı bir devlet tâbiyetinde bulunan veya vatansız olan veya Türkiye’de sürekli olarak oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan kimselerin Türkiye’ye yasal olmayan yollardan girmelerini veya ülkede kalmalarını, bu kişilerin veya Türk vatandaşlarının yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmalarını sağlamaya göçmen kaçakçılığı denilir.” şeklinde tanımlanırken, göçmen olarak kabul edilebilecek

37 Redhouse, s.815; Doğan, s. 816.

38 Türk Hukuk Lügati, s. 159.

39 Bkz. RG, 5.6.1961, 10898.

40 Tanımda yer alan unsurların tahlili için bkz. Odman, M.Tevfik, Mülteci Hukuku, Ankara 1995, s.84-123.

kimselerin nitelikleri de belirtilmiştir. Bu tanımdan yola çıkarak suç mağduru olabilecek “göçmen/muhacir (ler)”i “doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddî menfaat elde edilmek maksadıyla, Türkiye’ye yasal olmayan yollardan girmeleri veya ülkede kalmaları veya yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmaları sağlanan, yabancı bir devlet tâbiyetinde bulunan veya vatansız olan veya Türkiye’de sürekli olarak oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan kimseler” şeklinde tanımlayabiliriz.

V- MADDİ UNSUR

A- GÖÇMENLERİN ÜLKEYE GİRMELERİNİ, ÜLKEDE KALMALARINI VE ÜLKE DIŞINA ÇIKMALARINI SAĞLAMA SUÇUNUN MADDİ UNSURU (f.1)

Bu suçun maddi unsuru;

- Yabancı bir devlet tâbiyetinde bulunan veya
- vatansız olan veya
- Türkiye’de sürekli olarak oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan kimselerin, maddî menfaat temin edilmek maksadıyla,

1. Türkiye’ye yasal olmayan yollardan girmelerini veya
2. ülkede kalmalarını veya
3. yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmalarını sağlamak,⁴¹
4. ya da 1,2,3’deki fiillere (suçlara) teşebbüs etmektir.

Belirtmek gerekir ki, yabancı bir devlet tâbiyetinde bulunan veya vatansız olan veya Türkiye’de sürekli olarak oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan kimselerin yanında Türk vatandaşlarının da “**yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmalarını sağlamak**” suçun vatandaşlar açısından maddi unsurunu oluşturur. Vatandaşın ülkeye girmesi ve ülkede kalması onun Anayasa ve uluslararası hukuk tarafından tanınmış doğal ve temel hakkı olduğundan (AY.md.23/son; İnsan Hakları Evrensel Bildirisi md. 13; Temel Haklar ve Siyasal Haklar Sözleşmesi, md.12/4; AİHS 4. Nolu Ek Protokol md. 3)⁴², bu hususlarda yasaya aykırı davranılmış olması yani, “**ülkeye girme ve**

41 Bkz. ve karşı. 2001 TCK Öntasarısı, s.63.

42 Bkz. Aybay, s.27-32; Ülkeye girme ve ülke dışına çıkma özgürlüğü konusunda monografik bir çalışma için bkz. Aybay, Rona, Amerikan, İngiliz ve Türk Hukuk Sistemlerinde Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, No.26, Ankara 1975; Belirtelim ki milletlerarası hukukta “devletin vatandaşı kabul ödevi” nedeniyle vatandaşın ülkeye girişi koşullara bağlanamamakla birlikte,

ülkede kalma” eylemlerinde yasal prosedüre uyulmaması, bu fiillerin “göçmen kaçakçılığı suçu”nu oluşturmasını gerektirmez. Ancak bu durum diğer koşullarının varlığı halinde başka suçların oluşmasına da engel olmaz.

Yasal olmayan yollarla ülkeye giriş veya ülkeden çıkış genel olarak sahte pasaport, vize veya kimlikler kullanılarak hudut kapılarından veya yürüyerek, yüzerek, hayvan ya da araçlarla sınır bölgelerinden veya sürat botları, küçük tekneler ya da eski büyük gemilerle deniz yoluyla, TIR, kamyon vb. araçlarda gizlenerek karayoluyla kaçak olarak geçiş şeklinde gerçekleştirilmektedir.⁴³

B-KAÇAK ŞEKİLDE ÜLKEYE SOKULAN VEYA GİREN GÖÇMENLERİN ÜLKEDE KALMALARINI OLANAKLI KILMAK VEYA ÜLKEDEDEN ÇIKARMAK VE BU AMAÇLA SAHTE BELGE DÜZENLEMEK VEYA TEMİN ETMEK VEYA BU SUÇA TEŞEBBÜS ETMEK SUÇUNUN MADDİ UNSURU (f.2)

Bu suçun maddî unsuru, “**daha önce ülkeye sokulmuş veya girmiş kaçak göçmenleri**”, kendilerinden maddî menfaat elde etmek amacıyla;

- 1. yasal olmayan yollarla ülkeden çıkarmak veya**
- 2. yasal koşullara uymaksızın ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya**

bu hususun ispatı için bazı normlar öngörülebilir. Örneğin Pasaport Kanunundaki vatandaşların ülkeye girişine ilişkin hükümler, “vatandaşlığın ispatı” ile ilgilidir.

43 İstanbul Emniyet Müdürlüğünün kaçakçıların kullandığı yöntem ve güzergahlar konusundaki tespiti şöyledir:

-Havayoluyla Bosna Hersek gibi vize uygulamayan ülkelere yasal yoldan çıkış yapılması, daha sonra temin edilen ve Avrupa ülkelerindeki ikamet ve seyahati kolaylaştıran sahte pasaport veya belgelerle Avrupa ülkelerine geçilmesi.

-Karayoluyla otobüs, tır, kamyon gibi ulaşım araçlarında gizlenilerek giriş-çıkış yapılması.

-Kara sınırından yürüyerek veya binek hayvanı vasıtasıyla giriş-çıkış yapılması.

-Meriç gibi sınır nehirlerinden yüzerek veya botla çıkış yapılması.

-Türk vatandaşları veya Ülkemize çeşitli yollardan girmiş olan yabancı uyruklu şahısların otobüslerle denizde kıyıya bulunan il ve ilçelerimize götürülerek buralardan Yunan adalarına illegal geçiş yapılması.

-Ege ve Akdeniz kıyılarından gemilere bindirilen göçmenlerin Yunanistan ve İtalya kıyılarına götürülmesi veya kıyıda teknelerle açıkta bekleyen büyük gemilere göçmenlerin aktarılması.

-Hudut kapılarından sahte veya değiştirilmiş belgelerle giriş-çıkış yapılması.

-Batı Avrupa Ülkelerine ulaşan vatandaşlarımızı sırf o ülkede kalabilmek için terör örgütleriyle irtibata geçmeleri ve örgütçe tanzim edilen sahte belgelerle ilgili makamlara başvurarak siyasi suçlu olduğunu veya işkence gördüğünü beyan ederek siyasi iltica talebinde bulunulması.

-Geçerli bir pasaportu olan, ancak vize alamayan kimselerin pasaportlarına sahte vizeler tatbik edilerek yurt dışına çıkışlarının sağlanması (Bkz. <http://www.iem.gov.tr/mali/mali/nsankac.asp>, 23.02.03)

3. 1 ve 2’ deki maksatlarla sahte kimlik veya seyahat belgelerini hazırlamak veya temin etmek ya da

4. 1, 2, 3’ deki fiillere (suçlara) teşebbüs etmektir.

Buradaki suçun oluşabilmesi için;

1. Yurda 1. fıkrada tanımlanan suç yoluyla sokulmuş veya herhangi bir şekilde ülkeye girmiş kaçak bir göçmenin bulunması,

2. Failin 1. fıkradaki suçun faili olmaması veya söz konusu suçta herhangi bir şekilde iştirak etmemiş olması,

olmak üzere iki ön koşul mevcut olmalıdır. Dolayısıyla ülkeye yasal yollardan giren bir yabancıнын yasal **olmayan yollarla ülkede kalmalarını veya yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmalarını sağlamak veya bunlara teşebbüs etmek bu suçu (f.2)** değil 1. fıkradaki suçu oluşturur.

Her iki suç, zikredilen fiillerin birinin yapılmasıyla oluşacağından seçimlik hareketli ve fiillerin işlenme şekli önemli olmadığından serbest hareketli birer suçtur. Keza her iki suçun da ani suç veya mütemadi suç olarak karşımıza çıkması olasıdır. Zira fail göçmenin ülkede kalmasını olanaklı kılıyorsa, örneğin bu amaçla Türkiye içinde çeşitli yerlere kaçırarak saklıyorsa, ortada mütemadi bir suç vardır. Bu durumda suç mütemadinin kesildiği yer ve zamanda tamamlanmış olur.

Maddede zikredilen ülkeye girme ve çıkma fiilleri, Türkiye sınırlarından girildiği veya çıkıldığı anda gerçekleşmiş olacağından ve bu durumlarda ani bir suç söz konusu olur ve suç Türkiye’ye girilen veya çıkarılan yer ve zamanda oluşur.

Hükümde söz konusu olan “ülke” kavramı ile kastedilen “Türkiye” yani “Türk Ülkesi”dir. Türk ülkesi, Türk topraklarından, iç sularından (nehirler, göller, koylar, limanlar, kapalı denizler), karasularından ve bunların üzerindeki hava tabakasından teşekkül eder.⁴⁴

Göçmen kaçakçılığı suçlarının maddi unsuruna ilişkin olarak “ülkeye girmek”, “ülkede kalmak” ve “ülkeden çıkmak” kavramları üzerinde durmak zorunludur.⁴⁵

44 Erem, Faruk/Danışman, Ahmet/Artuk, Mehmet Emin, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 1997, s. 155

45 Bu konularda geniş bilgi için bkz: Göğer, Erdoğan, Pasaport Hukuku, AÜHF Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara 1973, s.63 vd.; Tiryakioğlu, Bilgin, Türk Hukukunda Yabancıların

“**Ülkeye girmek**”, “**Türkiye**” ye geçerli ve usulüne uygun olarak dahil olmak demektir. Her devlette olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti de ülkesine giriş ve çıkışı devlet olmanın gereği olarak düzenlemiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde yabancıların ülkeye alınıp alınmaması tamamen Devletin takdirindedir.⁴⁶

Türkiye’ye geçerli ve usulüne uygun bir giriş yapabilmek için şu şartlar bulunmalıdır:

-Türkiye’ye giriş, “**Giriş Kapılarından**” olmalıdır. Giriş kapıları Bakanlar Kurulu tarafından tayin edilir (PK md.1)⁴⁷.

-Pasaport veya pasaport yerine geçen bir belge ibraz edilmelidir(PK md.2)⁴⁸.

-Ülkeye girmek isteyen kişi Türkiye’ye girişi yasak olan kişilerden olmamalıdır (PK md.8).

- **Giriş vizesi alınmış olmalıdır (PK md.25).**⁴⁹

Oturma ve Çalışma Hakkı, İn: Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler

(Bilimsel Toplantı) AÜHF, İstanbul 24-25 Eylül 1998, s.149-170.

46 Bu konudaki temel düzenleme 5682 s.PK olmakla birlikte başkaca düzenlemeler de vardır. Gerçekten Türkiye’nin taraf olduğu anlaşmalar bir tarafa bırakılırsa, 5683 s. YİSHK, 2510 s. İskân Kanunu, 403 s.TVK, 2461 s. Mültecilerin Türkiye’ye Kabulü ve Yerleştirilmesine Dair Kanun, Savaşan Taraf Silahlı Kuvvetler Mensuplarından Türkiye’ye İltica Edenler Hakkında Kanun ile Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınmak Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılarla ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, konumuza ilişkin önemli hükümler ihtiva etmektedir (Bu hususta bkz: Ümit, Ceyda, Mülteci Hukukuna Temel Bakış ve İltica-Sığınma Konularında Türkiye’deki Uygulama, AD, Yıl 92, Sa.8. Ankara Temmuz 2001, s.42-44).

47 (Değişik: 19/6/1984 - KHK 240; Aynen kabul: 7/11/1984 - 3073/1 md.) Türk vatandaşları ve yabancılar İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tayin olunan yolcu giriş - çıkış kapılarından Türkiye’ye girip çıkabilirler. Gümrük kapılarının açılışında İçişleri Bakanlığının görüşü alınır.

48 (Değişik: 19/6/1984 - KHK 240; Aynen kabul: 7/11/1984 - 3073/2 md.) Türk vatandaşları ile yabancılar Türkiye’ye girebilmek ve Türkiye’den çıkabilmek için yolcu giriş - çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdurlar. Gümrük ve diğer işlemlerin yapılabilmesi için polis makamlarınca giriş veya çıkış işlemlerinin bitirilmesi şarttır. Kanunlar ve milletlerarası anlaşmalarla tespit edilenlerden başka, Türk vatandaşları ile yabancılar için, ne gibi belgelerin pasaport yerine geçerli kabul edilebileceği hususunda İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları müştereken karar almaya yetkilidirler.

49 Türkiye’ye giriş vizesi Türkiye sınırlarından içeriye girmeyi sağlamağa matuf bulunup ikamet müddetine müteallik bir serhi havi bulunmadığı takdirde bu vizeyi hamil bulunan yabancıların Türkiye’de ikamet edebileceği müddet bakımından her hangi bir hüküm ifade etmeyip bu

“Ülkede kalmak” yani Türkiye’de “bulunmak” çeşitli nedenlerle ikamet etmek, çalışmak, gezmek, öğrenim görmek vs. şeklinde olabilir. Her ne şekilde ve nedenle olursa olsun Türkiye’de kalmanın/bulunmanın ön koşulu, “ülkeye” geçerli ve usulüne uygun bir şekilde girmiş olmaktır. Ancak bu ön koşulun varlığı halinde ülkeye giren kimse, otomatik olarak ülkede ikamet etmek, çalışmak, gezmek, öğrenim görmek vs. hakkına sahip olmaz. Bu husus başta YİSHK olmak üzere, çeşitli ilgili mevzuata tabidir. Belirtelim ki bu konudaki temel kural Türkiye’de bir aydan fazla kalacak yabancıların⁵⁰ ikamet teskeresi almalarıdır (YİSHK md.3/1, 8,9,19).

Yabancıların Türkiye’de çalışma hakları bulunmakla birlikte⁵¹ bunların çeşitli koşulları ve sınırlamaları vardır (Bkz. AY md.16, 48). Bu konudaki temel ilke YİSHK’de, “Yabancılar Türkiye’de ancak kanunun men etmediği işleri tutabilirler” (md.15) şeklinde ifade edilmiştir.

“Ülkeden çıkmak” açısından vatandaşlar ile yabancılar açısından farklılıklar vardır. Anayasaya göre herkes seyahat hakkına sahip olmakla birlikte (md. 23) bu hususlar kanunla sınırlanabilir. Ancak nasıl ki vatandaşın ülkeye giriş hakkı varsa, yabancıların ülkeden çıkış hakkı vardır. Bununla birlikte ülkesine girilen devletin bu konuda çıkarları zedelenmemelidir. Bu nedenle bu konuda sınırlamalar getirilmesi doğaldır. Bu bağlamda Türkiye’den çıkış PK md. 7’de düzenlenmiştir. Keza vatandaşların da ülkeden çıkış hakkı olmakla birlikte bu konuda sınırlamalar mevcuttur (PK md.7, 22-23).⁵²

husus yabancıların ikamet ve seyahatlerine müteallik mevzuat hükümlerine tabidir (Bu kuralın istisnası için bkz: PK md.5/11, 6/1,18/11).

50 İstisnalar için bkz: YİSHK md. 4-6.

51 Bu konuda monografik bir çalışma için bkz. Ökçün, Gündüz, Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti (Doktora Tezi), Ankara 1962.

Madde 7-Türkiye’den çıkış vizeye tabi değildir. Ancak, on sekizinci madde gereğince ita olunan pasaportlardan (B) nevinden olanların hamilleri bu pasaportu veriliş tarihinden itibaren bir ay zarfında Türkiye’den çıkış suretiyle kullanmadıkları takdirde çıkış vizesi alacaklardır. (Üçüncü ve dördüncü fıkralar mülga: 28/5/1988 - 3463/5. md.)

Madde 22 - (Değişik: 28/5/1988-3463/3. md.) Yurt dışına çıkmaları; mahkemelerce yasaklananlara, memleketten ayrılmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu İçişleri Bakanlığınca tespit edilenlere, vergiden borçlu olduğu pasaport vermeye yetkili makamlara bildirilenlere pasaport veya seyahat vesikası verilmez. Ancak, yabancı memleketlere gitmeleri mahkemelerce yasaklananlar dışında kalanlara, zaruri hallerde İçişleri Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile pasaport veya pasaport yerine geçen seyahat vesikası verilebilir. Bu durumda olanların açık kimlikleri (adı, soyadı, doğum yeri ve tarihi, ana ve baba adı ile nüfusa kayıtlı olduğu yer) ve tahdit sebebi, ilgili daireler tarafından mahallin polis makamlarına bildirilir. İlgili polis makamları da bu bilgileri alır almaz bağlı bulunduğu il emniyet müdürlüğü kanalıyla en seri haberleşme aracıyla yazılı olarak hudut

VI – MANEVİ UNSUR

Her iki suç da kasıtlı suçlardan olup fail, “**yabancı bir devlet tâbiyetinde bulunan veya vatansız olan veya Türkiye’de sürekli olarak oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan kimselerin Türkiye’ye yasal olmayan yollardan girmelerini veya ülkede kalmalarını, bu kişilerin veya Türk vatandaşlarının yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkmalarını sağlamalı**” ve bu fiilleri “**bilerek ve isteyerek**” yapmalıdır. Ancak hemen belirtelim ki, sanık bu fiillerini “**doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddî menfaat elde etmek maksadıyla**” işlemelidir. Gerçekten bu suçta ki asıl mağdurlar, çaresizlik ve yoksullukları yani ekonomik zorlukları nedeniyle kendilerine bir gelir kapısı açmak veya daha iyi bir yaşam seviyesi elde etmek için çıkar yol arayan insanlardır. Bu durumda suç, genel kastın yanında “**özel kastın da bulunmasıyla işlenebilen**” bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu unsur, suçu örneğin terör maksadıyla bazı kişileri ülkeye sokmak fiillerinden ayırmak olanağını vermektedir.

Suçun taksirle işlenmesi mümkündür. Örneğin zorunlu sebeplerle veya yanlış sonucu Türk karasularına (ülkesine) giren bir gemi kaptanı bu suçtan sorumlu tutulamaz.

kapısı bulunan emniyet müdürlüklerine, şahsın nüfusa kayıtlı olduğu il emniyet müdürlüğüne ve Emniyet Genel Müdürlüğüne bildirir. Bunların yurt dışına çıkışları engellenir ve kendilerine pasaport veya vesika verilmez, verilmişse geri alınır. Birinci fıkrada yazılı makamlar tarafından pasaport verilmesi veya yurt dışına çıkması yasaklananlarla, yurt dışında kalmalarında genel güvenlik bakımından mahzur bulunduğu tespit edilenlerin süreleri dolan pasaportları yenilenmez, kendilerine Türkiye’ye dönmeleri için seyahat vesikası verilir. Pasaport veya pasaport yerine geçen vesikalari kaybedenlerden, bunu haklı bir sebebe dayandıramayanlarla buldukları ülkelere sınır dışı edilmiş olanlara, bu ülkelere çıkarılış sebepleri gözönünde tutularak pasaport veya vesika verilmeyebilir.

Madde 23 - (Değişik: 25/2/1981 - 2418/4 md.) Bakanlar Kurulu, harp tehlikesi veya memleket güvenliğine veya sağlık durumuna dokunan diğer olağanüstü haller dolayısıyla Türk vatandaşlarının yabancı memleketlere gitmelerini kısmen veya tamamen men edebileceği gibi, siyasi ve ekonomik mülahazalarla sadece belli ülkeler için geçerli pasaport düzenlenmesine de karar verebilir. Harp tehlikesi, yabancı memleketlerde zehir edebilecek dahili karışıklıklar veya salgın hastalıklar sebebiyle veya siyasi veya ekonomik nedenlerle dış memleketlerdeki pasaport vermeye yetkili Türkiye Cumhuriyeti makamları, Dışişleri Bakanlığının talimatı veya muvafakati ile Türk vatandaşlarına verecekleri pasaportları, yalnız belli memleketlere gitmek için muteber olmak üzere tanzim edebilirler. Yabancı memleketlerde bulunan Türk vatandaşlarından Türkiye’de haklarında bir cürümden dolayı kovuşturma yapılanlarla, Türk mahkemelerince mahkûm edilmiş bulunanların, Adalet Bakanlığının talebi üzerine veya muvafakatiyle Dışişleri Bakanlığınca verilecek talimata dayanılarak yabancı memleketlerdeki pasaport vermeye yetkili Türkiye Cumhuriyeti makamlarınca pasaportları iptal edilir ve yalnız Türkiye’ye dönmeleri için ve verilmiş tarihinden itibaren en fazla bir ay içinde sahibi tarafından bulunduğu memlekette ve bilahare geçeceği memleketlerden ayrılmak suretiyle kullanılmak şartıyla seyahat belgesi verilir.

VII-SUÇUN ÖZEL GÖRÜNÜŞ ŞEKİLLERİ

A. TEŞEBBÜS

Failin kastettiği eylemi gerçekleştirmek üzere icra hareketlerine başladığı halde, elinde olmayan nedenlerle neticeye ulaşamaması haline teşebbüs denmektedir (TCK md.61, 62). Maddenin ikinci fıkrasında bu suçlara teşebbüsün de tamamlanmış suçlar gibi cezalandırılması açıkça öngörüldüğünden TCK md.61, 62 anlamında teşebbüsün hiçbir hali düşünülemez ve fail tam olarak ceza görür. Örneğin TIR aracı içinde ülkeye sokulmak istenen kaçak göçmenler sınırda yapılan kontroller sırasında görevlilerce yakalanırsa veya kaçak göçmenler için kullanılmak üzere bir atölyede hazırlanan kimlik belgeleri güvenlik görevlilerince ortaya çıkarılırsa fail maddedeki özel düzenleme gereğince tamamlanmış suçlar gibi cezalandırılacaktır.

Failin, “Türkiye’ye yasal olmayan yollardan girmelerini veya ülkede kalmalarını sağladığı kişilerin, yabancı bir devlet tâbiyetinde veya vatansız veya Türkiye’de sürekli olarak oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan kimseler” olduğunu zannetmesi, ancak bunların örneğin Türk vatandaşı veya oturmasına izin verilmiş bir kişi olması durumunda, ortada suçun konusunun bulunmaması nedenine dayalı tipik bir işlenemez suç söz konusu olur ki, bu durumda eylem suç oluşturmaz. Gerçekten icra hareketlerin başladığı anda ülkeye girmesi veya kalması yasak olan bir göçmen değil, tam tersine bu konuda ki temel haklara sahip bir vatandaşı söz konusudur. Hemen belirtelim ki şartların varlığı durumunda failin başkaca suçları oluşturması olasıdır.

B. İŞTİRAK

1-Göçmenlerin Ülkeye Girmelerini, Ülkede Kalmalarını ve Ülke Dışına Çıkmalarını Sağlama Suçunda (f.1) İştirak

Bu suça iştirakin her türü mümkün olup, genel kurallar uygulanır. Ancak fail kaçak şekilde ülkeye sokulan veya giren göçmenlerin bilahare ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya ülkeden çıkarmak ve bu amaçla sahte belge düzenlemek veya temin etmek veya bu suça teşebbüs etmek fiillerini ika ettiği takdirde bu suça iştirak ettiği için değil, **“kaçak şekilde ülkeye sokulan veya giren göçmenlerin ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya ülkeden çıkarmak ve bu amaçla sahte belge düzenlemek veya temin etmek veya bu suça teşebbüs etmek suçu”nu(f.2)** işlediği için cezalandırılır. Başka bir anlatımla kaçak şekilde ülkeye sokulan veya giren göçmenlerin bilahare ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya ülkeden çıkarmak ve bu amaçla sahte belge düzenlemek

veya temin etmek veya bu suça teşebbüs etmek suretiyle suça iştirak mümkün değildir. Zira söz konusu fiil maddenin ikinci fıkrasında ayrıca cezalandırılmaktadır.

2-Kaçak Şekilde Ülkeye Sokulan veya Giren Göçmenlerin Ülkede Kalmalarını Olanaklı Kılmak veya Ülkeden Çıkmak ve Bu Amaçla Sahte Belge Düzenlemek veya Temin Etmek veya Bu Suça Teşebbüs Etmek Suçunda İştirak

Bu suça da iştirakin her türü mümkün olup, genel kurallar uygulanır. Ancak fail **“göçmenlerin ülkeye girmelerini, ülkede kalmalarını ve ülke dışına çıkmalarını sağlama fiilinin faili” (f.1)** ise bu suça iştirak edemez. Zira önceki suçta asli veya ferî fail olması nedeniyle sorumluluğu devam etmektedir. Başka bir anlatımla, ülkeye sokulan veya giren göçmenlerin bilahare ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya ülkeden çıkarmak ve bu amaçla sahte belge düzenlemek veya temin etmek veya bu suça teşebbüs etmek fiillerini ika ettiği takdirde, fail bu suça iştirak ettiği için değil, **“kaçak şekilde ülkeye sokulan veya giren göçmenlerin ülkede kalmalarını olanaklı kılmak veya ülkeden çıkarmak ve bu amaçla sahte belge düzenlemek veya temin etmek veya bu suça teşebbüs etmek suçu”nu(f.2)** işlediği için cezalandırılır.

C. İÇTİMA

TCK'nin 201/a-2. maddesine göre göçmen kaçakçılığı suçlarının faillerine **“fiilleri başka bir suç oluştursa bile ayrıca⁵³ iki yıldan beş yıla kadar ağır hapis ve bir milyar liradan az olmamak üzere ağır para cezası verilir...”** Bu durumda bu suçta fikri içtima (TCK md.79) hükümleri uygulanmaz ve fail gerçek içtima kurallarına göre (TCK md.78) her fiilinden ayrı ayrı sorumlu tutulur. Yani fail fiili ile ihlal ettiği tüm yasa hükümleriyle ayrı ayrı cezalandırılır. Örneğin şartların oluşması durumunda rüşvet veya dolandırıcılık suçundan veya pasaport kanununa

53 TBMM Genel Kurulunda Yasası bu hükmünün görüşülmesi sırasında bu husus tartışılmış ve "fiilleri başka bir suç oluştursa bile, ayrıca" ibaresinin fıkra metninden çıkarılması teklif edilmiş ise de kabul edilmemiştir. Söz konusu önergeye hükümet adına Adalet Bakanı Prof.

Dr. Hikmet Sami Türk verdiği cevapta “ Türk Ceza Kanununun 79 uncu maddesine göre, bir kimse, işlediği bir fiille kanunun çeşitli hükümlerini ihlal ettiği zaman, bunlardan en şiddetlisiyle cezalandırılır; ancak, suçla etkili mücadele için, kanunun çeşitli hükümlerinde bu kuralın istisnaları vardır. Nitekim, Türk Ceza Kanununun 264, 536 ve 537 nci maddelerinde, şimdi çıkarılması istenen hükme benzer hükümler vardır. Bu suçla etkili bir biçimde mücadele edebilmek için, aynı zamanda, hem yeni düzenleme konusu olan bir suç hem örneğin Pasaport Kanununa muhalefet gibi bir suç işlemişse, her ikisinden dolayı ceza verilmesi amaçlanmaktadır.” şeklindeki ifadesiyle, bu hususu söz konusu suçla etkili şekilde mücadele edebilmek açısından benimsediklerini belirtmiştir.

aykırılıktan ayrıca cezalandırılır. Ancak müteselsil suç hükümlerinin uygulanması (TCK md.80) şartların varlığı halinde mümkündür.

Suçlar seçimlik hareketli birer suç olduğundan, maddede tarif edilen eylemlerin birinin icrasıyla tamamlanacaktır. Ancak hemen belirtelim ki, birinin veya birkaçının icrası suçun teklifini etkilemez. Örneğin fail tarafından ülkeye kaçak bir şekilde sokulup, bir süre burada kalması sağlandıktan sonra yine kaçak bir şekilde ülkeden çıkarılmasında eylem birden fazla ise de tek bir suç vardır ve bu nedenle fail de bir kez cezalandırılır.

Suçla korunan hukuki yarar topluma ait “**kamu düzeni ile kamu güveninin korunması**” yanında, genellikle suç örgütleri marifetiyle başka ülkelere kaçırılan, yasal olmayan yollarla ülkeye sokulan ve bu kişi ya da örgütlerin eline düşerek mal varlıkları ellerinden alınan, ekonomik ve psikolojik nedenlerle çaresiz kalan ve bu nedenlerle genellikle fiziksel ve manevi (ruhsal) acılar çeken ve bazen yaşam ve beden bütünlükleri bakımından onarılamayan zararlara uğrayabilen insanların (göçmenlerin) ayrı ayrı “**maddi ve manevi varlığı ile genel ve objektif malvarlığı**” olmakla birlikte, bu husus müteselsil suç (TCK md.80) hükümlerinin uygulanmasına engel olmayacağından,⁵⁴ diğer şartların varlığı halinde “**birden çok göçmenin aynı anda veya farklı zamanlarda kaçırılması**” durumunda tek ceza verilmeli ve bu ceza TCK md.80 gereğince artırılmalıdır.

VIII-SUÇA ETKİ EDEN SEBEPLER

A-AĞIRLATICI SEBEPLER

Maddenin ikinci fıkrası göçmen kaçakçılığı suçunun faillerine verilecek cezayı, 3. ve 4. fıkraları ise ağırlatıcı sebepleri tanımlamaktadır. Buna göre söz konusu suçlar;

1. kaçak göçmenlerin yaşamlarını veya vücut bütünlüklerini tehlikeye soktuğu takdirde⁵⁵ veya,

2. insanlık dışı veya onur kırıcı muamele biçimlerine tâbi kılınmalarına neden olduğu hâllerde,⁵⁶

faillere verilecek cezalar, yarısı oranında veya;

54 Yargıtay’ın genel eğilimi kişiye karşı işlenen suçlarda TCK’nin 80. maddesinin uygulanmaması yönündedir (Bkz. İBK, Haziran 1929, 26/10; CGK, 27.3.1995, 8-58/86)

55 Örneğin taşıma kapasitesinin çok üzerinde bir gemiye veya uçağa göçmen yüklenmesiyle, kaçak göçmenlerin yaşam veya vücut bütünlüklerinin tehlikeye sokulması, hastalanmalarına veya yaralanmalarına sebep olunması veya bu olasılığın geminin batma, uçağın düşme şeklinde bir tehlike atlatmasında olduğu gibi ciddi olarak ortaya çıkması hali.

56 Örneğin aç-susuz halde veya yük taşımaya mahsus olan yerlerde vs. taşınması.

3. ölüm meydana gelmiş ise bir kat artırılarak ve ayrıca,

4. örgütlü olarak işlendiği takdirde, faillere verilecek cezalar bir kat artırılarak hükmolunur.

Tüm bunların yanında TCK'nin 29. maddesindeki esaslar çerçevesinde, failinden kaynaklanan arttırıcı nedenler de (ör.TCK md.251, 281) uygulanacaktır.

B-HAFİFLETİCİ SEBEPLER

Yasa özel bir hafifletici sebep öngörmemekle birlikte, genel hafifletici sebeplerin uygulanmasını engelleyen bir hüküm de vazetmemiştir. Bu nedenle ilke olarak genel hafifletici nedenlerin, şartlarının varlığı halinde uygulanabileceğini söyleyebiliriz. Suç kişinin maddi ve manevi varlığının yanında aynı zamanda malvarlığına karşı işlenen bir cürüm olmasına rağmen "Mal Aleyhinde Cürümler" başlığını taşıyan onuncu bapta düzenlenmediği için, sağlanan maddi menfaatin değerinin azlığının bir önemi yoktur ve bu nedenle TCK'nin 522. maddesindeki hafifletici neden uygulanmaz.⁵⁷ Ayrıca kanımca bu suç tipinde mağdurun sanığa karşı ağır ve haksız bir tahrikte bulunarak, onun bu nedenle gazap ve elem duymasına sebep olabilmesi olası görünmediğinden genel haksız tahrik hükümleri de uygulanamaz.

VIII-MÜEYYİDE VE USUL HÜKÜMLERİ

A-MÜEYYİDE

Maddenin ikinci fıkrası göçmen kaçakçılığı suçlarının faillerine verilecek cezayı da tanımlamaktadır: Buna göre suçların faillerine, "**fiilleri başka bir suç oluştursa bile ayrıca iki yıldan beş yıla kadar ağır hapis ve bir milyar liradan az olmamak üzere ağır para cezası verilir; suçun işlenmesinde kullanılan taşıtlar ve bu fiil nedeniyle elde edilen maddi menfaatler müsadere edilir. Söz konusu suçlar, kaçak göçmenlerin yaşamlarını veya vücut bütünlüklerini tehlikeye soktuğu veya insanlık dışı veya onur kırıcı muamele biçimlerine tâbi kılınmalarına neden olduğu hâllerde faillere verilecek cezalar, yarısı onanında; ölüm meydana gelmiş ise bir kat artırılarak hükmolunur. Bunun**

⁵⁷ Yasa Koyucu'nun suçun TCK'deki yerini belirlerken gösterdiği özensizliğin ve/veya isabetsizliğinin olumsuz yönü, burada açık olarak kendisini göstermektedir. Gerçekten, sağlanan maddi menfaatin hafif veya pek hafif olması durumunda cezanın indirime tabi tutulamaması adalet duygusunu rencide edebilecek nitelik ve boyuttur.

yanında adı geçen suçlar örgütlü olarak işlendiğinde faillere verilecek cezalar bir kat artırılarak hükmolunur”.⁵⁸

Maddedeki “ağır para cezası”nın üst sınırı gösterilmediği için miktar 2002 yılı için 54.526.024.800 TL’dir. Zikredilen bu para cezalarının (alt ve üst sınırların) 4421 s. Kanun uyarınca her yıl “yeniden değerlendirme oranına” göre artırılacağı gözden kaçırılmamalıdır.

Bu konuda üzerinde durulması gereken ve önemli olan husus, maddede zikredilen (f.2) “...suçun işlenmesinde kullanılan taşıtlar ve bu fiil nedeniyle elde edilen maddî menfaatler müsadere edilir...” şeklindeki hükümdür. Hüküm TCK’ nin 36/1. maddesinde de öngörülen hüküm gibi, bir “fer’i ceza” hükmüdür.⁵⁹ Fakat bu hüküm, uygulanma koşulları açısından TCK’nin 36. maddesinden farklıdır⁶⁰; vazedilmesi sebepsiz değildir ve Türk hukukunda

58 Örneğin suç, örgütlü olarak ve öncelikle kaçak göçmenlerin yaşamlarını veya vücut bütünlüklerini tehlikeye sokarak veya insanlık dışı veya onur kırıcı muamele biçimlerine tâbi kılınarak işlenmişse temel cezanın alt sınırdan belirlendiği varsayımıyla ceza şu şekilde tayin edilmelidir: (2 yıl ağır hapis ve bir milyar TL ağır para cezası) + (2 yıl ağır hapis ve bir milyar TL ağır para cezası) x 1/2= 3 yıl ağır hapis ve bir milyar beş yüz milyon TL ağır para cezası, suç örgütlü işlendiği için, (3 yıl ağır hapis ve bir milyar beş yüz milyon TL ağır para cezası)x2= 6 yıl ağır hapis ve üç milyar TL ağır para cezası olur. Bu varsayımda ayrıca ölüm meydana gelmişse temel ceza kaçak göçmenlerin yaşamlarını veya vücut bütünlüklerini tehlikeye sokarak veya insanlık dışı veya onur kırıcı muamele biçimlerine tâbi kılınarak işlenmesi nedeniyle değil doğrudan ölüm nedeniyle bir kat artırılarak hükmelidir. Yani: (2yıl ağır hapis ve bir milyar TL ağır para cezası) x2= 4 yıl ağır hapis ve iki milyar TL ağır para cezası, suç örgütlü işlendiği için, (4 yıl ağır hapis ve iki milyar TL ağır para cezası)x2= 8 yıl ağır hapis ve dört milyar TL ağır para cezası olur.

59 Yargıtay TCK’nin 36/1. hükmünü fer’i ceza değil, tedbir olarak kabul etmektedir (ör. bkz. CGK; 04.12.1989,3-330/386).

60 TBMM Genel Kurulunda Yasanın bu hükmünün görüştürülmesi sırasında bu husus tartışılmış ve “suçun işlenmesinde kullanılan taşıtlar” ibaresinin hükümden çıkarılması teklif edilmiş ise de kabul edilmemiştir. Söz konusu önergede gerekçe olarak bu hükmün “taşıt sahibinin bilgisi olmadan işlenen eylemler nedeniyle söz konusu taşıtların müsadere edilmesine neden olacağı” gösterilmiş; hükümet adına Adalet Bakanı Prof. Dr. Hikmet Sami Türk verdiği cevapta “Sayın Başkan, burada, söz konusu taşıtların müsadere söz konusudur; ancak, müsadere, Türk Ceza Kanununun 36 ncı maddesi anlamında kullanılmıştır. İzin verirsiniz, tutanaklara geçmesi bakımından, 36 net maddenin birinci fıkrasını okumak istiyorum: ‘Mahkûmiyet halinde cürüm veya kabahatte kullanılan veya kullanılmak üzere hazırlanan veya fiilin irtikâbından husule gelen eşya fiilde methali olmayan kimselere ait olmamak şartıyla mahkemece zabıt ve müsadere olunur. ’ Görüldüğü gibi, eğer, kullanılan taşıt başkasına aitse, o zaman müsadere söz konusu değildir.” şeklindeki gerekçeyle önerenin reddini istemiştir. Bu düşünce aşağıda açıklanacağı üzere doğru ve özellikle mantıklı kabul edilemez. Her şeyden önce 36. maddeden farklı değilse, niçin bu hükme ihtiyaç duyulduğunun mantıkî olarak izahı imkânsızdır.

benzer özel müsadere hükümleri (ör.6831 sayılı Orman Kanunu md. 108/4; Kaçakçılık Kanunu md. 47) mevcuttur.⁶¹

Hükmün TCK'nin 36. maddesinden farkını anlayabilmek için, öncelikle 36.maddeye göz atmalıyız:

MADDE 36 - (Değişik: 2275 - 8.6.1933) Mahkûmiyet halinde cürüm veya kabahatte kullanılan veya kullanılmak üzere hazırlanan veya fiilin irtikâbından husule gelen eşya fiilde methali olmayan kimselere ait olmamak şartıyla mahkemece zabıt ve müsadere olunur.

Kullanılması, yapılması, taşınması, bulundurulması ve satılması cürüm veya kabahat teşkil eden eşya bir ceza mahkûmiyeti olmasa ve faile ait bulunmasa bile mutlaka zabıt ve müsadere olunur.

Taşınması memnu olmayan silahların ruhsatsız taşınması halinde de zabıt ve müsadere olunur.

Maddenin ilk fıkrasında mahkumiyet halinde, mahkumun malvarlığının bir kısmının mülkiyetinin “fer’i ceza” olarak; ikinci ve üçüncü fıkralarında bizzatıhi kullanılması, yapılması, taşınması, bulundurulması ve satılması cürüm veya kabahat teşkil eden bir eşyanın bulunması halinde de bunun mülkiyetinin “tedbir” olarak Devlete geçmesi düzenlenmiş olup, buna “müsadere” denmektedir.⁶²

TCK'nin 36/1. maddesindeki fer’i ceza olan müsadereye hükmedebilmek için;

- 1- Müsadereye konu olacak bir eşya bulunmalı ve bu eşya;**
 - a-Kasten işlenen bir cürüm veya kabahatte kullanılmalı veya**
 - b-Bu cürüm veya kabahatte kullanılmak üzere hazırlanmalı veya**
 - c-Fiilin işlenmesinden meydana gelmeli ve ayrıca,**
- 2- Faile ait olmalı veya**
- 3- Başkasına aitse söz konusu kişinin rızası bulunmalı ve nihayet,**
- 4- Fail asıl suçtan mahkûm olmalıdır.**

61 Bu hususta ve genel olarak müsadere hususunda geniş bilgi için şu monografik çalışmaya bakınız: Gedik, Doğan, Türk Ceza Hukukunda Müsadere, Adil Yayınevi, Ankara 2001.

62 Bkz. Öztürk, Bahri/ Erdem, Mustafa, R/ Özbek, Veli Ö., Ceza Hukuku Genel Hükümler ve Özel Hükümler, (Kişilere ve Mala Karşı Suçlar) Temel Bilgiler, Ankara 200, s. 136.

TCK'nin 201/a maddesinin de (f.2) öngörülen müsadere şartlarının bir kısmı bu hükümle aynı olmakla birlikte bazı önemli farklılıklarda vardır. Bu madde hükmüne göre;

- göçmen kaçakçılığı suçlarının işlenmesinde kullanılan;

1- Taşıtlar,

2- Bu fiil nedeniyle elde edilen maddî menfaatler, müsadere edilir.

Görüldüğü üzere burada söz konusu olan taşıtların faille ait olması veya olmamasının veya faille ait değilse, taşıt sahibi üçüncü kişinin faille methali olmamasının bir önemi yoktur. Başka bir anlatımla suçta kullanılan taşıtlar fiili bilmeyen üçüncü kişilere ait olsa bile müsadere edilecektir. Ancak bu konuda, Anayasamızda da zikredilen “Ceza sorumluluğu şahsidir” (AY md.38/6) ve “kusursuz suç ve ceza olmaz” şeklindeki evrensel ve temel ceza hukuku prensiplerine aykırı bir yorum ve uygulamaya gidilmemelidir. Gerçekten ceza hukukunda failin ancak kendi fiilinden sorumlu tutulması ve bunun içinde en az taksir derecesinde kusurlu olması gerektiğine göre, bu hükmün uygulamasında da failin fiilinden üçüncü kişilerin en az taksir derecesinde kusurlu olmasını aramak zorunludur.⁶³ Aksi halde hükmün Anayasaya açık şekilde aykırı olması söz konusu olur ki Yasa Koyucunun bilerek böyle bir düzenlemeyi öngördüğü düşünülemez. Nitekim Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeye benzer nitelikteki 6831 s.K. 108/son. maddesini 1961 Anayasasının 33. maddesindeki (1982 Anayasası md 38.) “ceza sorumluluğu şahsidir” hükmüne aykırı görmezken,⁶⁴ belirttiğimiz bu mülahalalara dayanmıştır.

O halde burada üçüncü kişinin, kendisine ait taşıtların, en azından genel kullanıma yönelik olarak rızası/bilgisi dahilinde failin zilyetliğinde olduğunu bilmesi veya bilebilecek durumda olması gerekir. Bu durumda söz konusu taşıtların failce çalınma, gasp veya esaslı bir hataya düşürülme sonucu ele geçirilmiş olması durumunda⁶⁵ en az taksir derecesinde dahi sorumluluk mevcut olmadığından, müsadere de düşünülemez.⁶⁶

63 6831 s.K. 108/son. maddesi açısından bkz. ve karşı. Gedik, s.97.

64 21.9.1966; 30.9.1969, 17/49. Bu karar hakkındaki bir değerlendirme için bkz. Centel, Nur, Türk Ceza Hukukuna Giriş, Beta Yayınevi, İstanbul 2001, s.570.

65 Yargıtay bu hükmü büyük aranda benzeyen Orman Kanunu md 108/4 ve kaçakçılık kanunu md.47 açısından sadece “hırsızlık veya gasp gibi zorla elden çıkma durumlarında ” araçların müsadere edilemeyeceğini kabul etmektedir (ör bkz.YİBK, 5.4.1950, 21/7; CGK; 18.3.1979, 69/132; 3.CD, 25.3.1987,2885/4279).

66 Centel (s.571), Kaçakçılık ve Orman Kanunundaki müsadereye ilişkin görüşünü belirtirken, kasti bir suçta taksirle iştirakin mümkün olmadığını, bu nedenle gerekli dikkat ve özenin

Tüzel kişilerin organlarını oluştururken ve temsilcilerini seçerken basiretli davranmaları gerektiğinden, taşıtlarını suçta kullanan organ veya temsilcilerinin eylemlerine en az taksir derecesinde iştirak etmiş sayılır ve bu nedenle söz konusu taşıtları müsadere edilir.⁶⁷

Maddenin TCK'nin 36. maddesine göre dar olan yönü ise, müsadere konusunun “taşıtlar ve fiil nedeniyle elde edilen maddî menfaatler” ile sınırlı olmasıdır. Bunun dışında suçta herhangi bir eşya kullanılmışsa bu maddeye göre değil, genel hüküm olan 36. maddeye göre müsadere edilecektir. Suçta kullanılan sahte kimlikler veya bunların yapımında kullanılan araçlar bu hususa örnek verilebilir.

Belirtelim ki burada zikredilen “taşıtlar” ibaresi “kara, deniz ve hava” yoluyla taşıma (eşya, yolcu vs.) için kullanılan her türlü vasıttır. Söz konusu taşıtın kullanım amacı, şekli ve diğer hususları önemli değildir. Hatta canlı hayvan olmasının da bir önemi yoktur. Zira burada önemli olan husus, söz konusu vasıtalarla insanların fiili olarak taşınabilmesidir.

B-USUL HÜKÜMLERİ

1- Görevli Mahkeme

Maddede öngörülen hürriyeti bağlayıcı ceza “ağır hapis” olduğundan, görevli mahkeme “ağır ceza mahkemesi”dir (bkz.469 s.K md.4/I; 825 s. K. md. 27/1). Ancak suç görevi nedeniyle bir memur tarafından işlenmişse 4483 s. Kanun md. 12 ve 13'e göre belirlenecek mahkemelerdir.

2- Yetkili Mahkeme

Suçun işlendiği yer mahkemesidir (CMUK md. 8). Suçun işlendiği yerden maksat, hareketin gerçekleştirildiği veya neticenin ortaya çıktığı yerdir. O halde kaçak göçmenlerin;

- Türkiye'ye yasal olmayan yollardan girmelerinin sağlandığı yer mahkemesi veya

gösterilmemesi gerekçesiyle üçüncü kişiye ait aracın müsaderesinin cezanın kişiselliği ilkesi ile bağdaşmadığı düşüncesindedir.

İnceleme konumuz olan suçla ilgili olarak belirtilmemiş olmamakla birlikte tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan ve suçta kullanılan eşyaların müsadere edilemeyeceğini savunan bir görüş için bkz.İçel,Kayıhan/Sokulu-Akıncı, Füsun/Özgenç, İzzet/ Sözüer, Adem/Mahmutoğlu, Selami F/Ünver, Yener, İçel Yaptırım Teorisi, 3.Kitap, Beta Yayınevi, İstanbul 2000, s.143.

- Yasal olmayan şekilde ülkede kaldığı/barındırıldığı yer mahkemesi/ mahkemeleri veya

- yasal olmayan yollardan ülke dışına çıktıkları/çıkarıldıkları yer mahkemesi ya da

- yasal koşullara uymaksızın ülkede kalmalarını olanaklı kılmak için sahte kimlik veya seyahat belgelerinin hazırlandığı yer mahkemesi yetkilidir.

Suçun işlendiği yer mahkemesi belli değilse sanığın yakalandığı yer, yakalanmamışsa ikametgâhı mahkemesi yetkilidir (CMUK md. 9/1). Sanık Türkiye’de ikamet etmiyorsa sanığın Türkiye’deki en son ikametgâhı mahkemesi (CMUK md. 9/2), bu şekilde dahi görevli mahkeme tayin edilemiyorsa, muhakeme usulüne ait ilk usulü muamelenin yapıldığı yer mahkemesi yetkilidir (CMUK md. 9/son).

3- Kovuşturma

Şikâyete veya şahsi davaya tabii değildir. Re’sen takip edilir.

Suç görevi nedeniyle bir memur tarafından işlenmişse soruşturma 4483 s. Kanun gereğince yürütülmelidir.

“Göçmen Kaçakçılığı Suçları”, çıkar amaçlı suç örgütleri marifetiyle işlenemez. Zira örgüt hedefine ulaşmak üzere insanları yıldırma ve korkutma yahut sindirme gücünü kullanarak suç işlese bu suç değil, diğer şartların varlığı halinde, TCK md 201/b’ de düzenlenen “insan ticareti suçu” oluşur.

4- Şahsi Haklar

Mağdur suçtan doğrudan zarar gördüğünden davaya müdahil olabilir (CMUK md. 365-372), maddi ve manevi tazminat isteyebilir (TCK md. 37, 38). Mahkeme CMUK’un 358. maddesi gereğince bu talep hakkında karar verir.

SONUÇ

Yukarıda ayrıntılı şekilde açıkladığımız üzere Türk Ceza Hukukuna ilk defa giren göçmen kaçakçılığı suçu ile ilgili özet olarak şunları söyleyebiliriz:

- TCK’ye eklenen bir suçun, ilgisi olmayan birçok düzenleme ile birlikte yapılması, yasalaşma sürecinde üzerinde yeterince tartışılmamasına neden

olmuş ve bu husus çalışmamız boyunca izah ettiğimiz olumsuzlukların nedenlerinden biri olmuştur.

- Hükümün kaleme alınışı uygulamada sorun yaratacak derecede karmaşık ve başarısızdır.

- Hükümün düzenlendiği yer isabetsizdir. Bu husus, özellikle sağlanan menfaatin hafif veya pek hafif olması durumunda, TCK'nin 522. maddesi gereğince cezadan indirim yapılamamasına ve bu nedenle adalet duygusunun rencide olmasına neden olacak niteliktedir.

- Müsadereye ilişkin hüküm, ceza sorumluluğunun şahsiliğine ve kusursuz suç olmaz ilkelerine aykırı uygulama yapılmaya neden olacak şekilde müphemdir.

KAYNAKÇA*

- Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener, **Ceza Hukuku Özel Hükümler**, 3. Baskı, Ankara 2002.
- Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener, **Gereçli Ceza Kanunları**, Güven Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul 2003.
- Aybay, Rona, Amerikan, **İngiliz ve Türk Hukuk Sistemlerinde Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, No.26, Ankara 1975.
- Aybay, Rona, **Vatandaşlık Hukuku**, Dördüncü Bası, İstanbul 2001.
- Centel, Nur, **Türk Ceza Hukukuna Giriş**, Beta Yayınevi, İstanbul 2001.
- Çelikel, Aysel, **Yabancılar Hukuku**, 7. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, Ocak 1997.
- Çiçekli, Bülent, **The Legal Position of Turkish Immigrants in The European Union**, Ankara 1998.
- Demirbaş, Timur, **Ceza Hukuku Temel Hükümler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002.
- Demirbaş, Timur/Özbek, Veli Özer/ Eker, Behiye, **İçtihatlı Ceza Kanunları**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002.
- Doğan, D. Mehmet, **Büyük Türkçe Sözlük**, 7. Baskı, Ankara 1990.
- Doğan, Vahit, **Türk Vatandaşlık Hukuku**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999.
- Dönmezer, Sulhi, **Kişilere ve Mala Karşı Cürümler**, Gözden Geçirilmiş 16. Bası, İstanbul 2001.
- Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, Genel Kısım, C. 1,9. Bası, İstanbul 1985.
- Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, Genel Kısım, C. 2, 8. Bası, İstanbul 1983.

* Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar parantez içinde belirtilmiştir.

- Erem, Faruk/Toroslu, Nevzat, **Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler**, Gözden Geçirilmiş 4. Basım, Ankara 1983.
- Erem, Faruk/Danışman, Ahmet/Artuk, Mehmet Emin, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Ankara 1997.
- Ersoy, Yüksel, **Çalışma Hürriyetine Karşı Suçlar** (TCK. m. 201 ve 275 sayılı kanunun ilgili hükümleri), Ankara 1973.
- Gedik, Doğan, **Türk Ceza Hukukunda Müsadere**, Adil Yayınevi, Ankara 2001.
- Göger, Erdoğan, **Pasaport Hukuku**, AÜHF Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara 1973.
- Gökdere, Ahmet, **Yabancı Ülkelere İşgücü Akımı ve Türk Ekonomisine Etkileri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No. 96, Ankara 1978.
- Gözler, Kemal, “**Vatandaşlık ve Milletvekilliği**”, <http://www20.uludag.edu.tr/~gozler/mv.html>. 02.11.2002.
- Hafizoğulları, Zeki, Türk Ceza Hukuku Sisteminde Zaruret Hali, **AÜHFD**, C.28, 1971, Sa.1-4.
- Hafizoğulları, Zeki, **Zina Cürümleri**, İstanbul 1983.
- İçel, Kayıhan/ Bayraktar, Koksall, **Türk Ceza Hukukuna Giriş**, in: Jescheck, Hans-Heinrich, Alman Federal Cumhuriyeti Ceza Hukukuna Giriş, İstanbul 1989 İçel, Kayıhan/Sokulu- Akıncı, Füsun/ Özgenç, İzzet/ Sözüer, Adem/Mahmutoğlu, Selami F/Ünver, Yener, **İçel Yaptırım Teorisi**, 3. Kitap, Beta Yayınevi, İstanbul 2000.
- İlkiz, Fikret, “Gerekçeli Durum Saptaması”, http://eu.ibsresearch.com/news_display.asp?upsale_id=2069,29.09.2002.
- Kunter, Nurullah, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, Yenileştirilmiş ve Geliştirilmiş 8. Bası, İstanbul 1986.
- Ökçün, Gündüz, **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti** (Doktora Tezi), Ankara 1962.
- Önder, Ayhan, **Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler**, Yenilenmiş ve Güncellenmiş 4. Bası, Filiz Kitabevi, Ankara 1994.
- Özbek, Nimet, **Türkiye’deki Yabancıların Öğretim ve Öğrenim Özgürlüğü**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, No: 25, Ankara 2000.
- Özel, Cevat, “4771 sayılı Uyum Yasası’nın Basın Düzenlemeleri” <http://turk.internet.com/haber/yazigoster.php3?yaziid=5217,29.9.2002>.
- Öztürk, Bahri/ Erdem, Mustafa, R/ Özbek, Veli Ö., **Ceza Hukuku Genel Hükümler ve Özel Hükümler, (Kişilere ve Mala Karşı Suçlar) Temel Bilgiler**, Ankara 2001.
- Odman, M.Tevfik, **Mülteci Hukuku**, Ankara 1995.
- Redhouse Sözlüğü, İngilizce-Türkçe**, Otuzuncu Baskı, Sev Matbaacılık ve Yayıncılık, İstanbul 2000.
- 2001 TCK Öntasarısı** (yayınlanmamıştır).
- Tezcan, Durmuş/Erdem, Mustafa Ruhan, **Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku**, 2. Baskı İzmir 2002.
- Tiryakioğlu, Bilgin, Türk Hukukunda Yabancıların Oturma Ve Çalışma Hakkı, İn: Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler (Bilimsel Toplantı) AÜHF, İstanbul 24-25 Eylül 1998.

- Toroslu, Nevzat, **Cürümlerin Tasnifi Bakımında Suçun Hukuki Konusu**, AÜHF Yayınları, No:273, Ankara 1980.
- Tümerkan, **Dolandırıcılık Suçu (Karşılıksız Çek Keşide Etme Fiilleri)** Kazancı Yayınları, İstanbul 1987.
- Türk Hukuk Lügati, **Türk Hukuk Kurumu**, 4. Baskı, Ankara 1998.
- Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük**, 9. Baskı, Ankara 1998.
- Ümit, Ceyda, Mülteci Hukukuna Temel Bakış ve İltica -Sığınma Konularında Türkiye'deki Uygulama, **AD**, Yıl 92, Sa.8, Ankara Temmuz 2001.
- Yurtdışı Göç Hareketleri ve Vatandaş Sorunları**, Dışişleri Bakanlığı Ekonomik ve Sosyal İşler Genel Müdürlüğü Yayını (basım yeri ve tarihi belli değil)

KISALTMALAR

| | |
|--------------|--|
| ABD | :Ankara Barosu Dergisi |
| AC | :Adliye Ceridesi |
| AD | :Adalet/Adliye Dergisi |
| AİHS | :Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi |
| AMKD | :Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi |
| AÜHFD | :Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi |
| Av.K | :Avukatlık Kanunu |
| AY | :Anayasa |
| AYM | :Anayasa Mahkemesi |
| b | :bent |
| BK | :Borçlar Kanunu |
| Bkz | :bakınız |
| C | :cilt |
| CD | :Ceza Dairesi |
| CGK | :Ceza Genel Kurulu |
| CMUK | :Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu |
| CUH | :Ceza Umumi Heyeti |
| Çev | :çeviren |
| E | :esas |
| F | :fıkra |
| HD | :Hukuk Dairesi |
| HUMK | :Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu |
| İBD | :İstanbul Barosu Dergisi |
| İBK | :Yargıtay İçtihadı Birleştirmesi Kararı |
| İt | :İtalyan/İtalyanca |
| İİK | :İcra ve İflas Kanunu |
| in | :içinde |
| İng | :İngilizce |
| İÜHFD | :İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi |
| İÜHFM | :İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası |
| K | :karar |
| Karş. | :karşılaştırınız |
| KHK | :Kanun Hükmünde Kararname |
| md | :madde |
| MK | :Medeni Kanun |
| PK | :Pasaport Kanunu |
| RG | :Resmi Gazete |
| s | :sayfa |
| Sa | :sayı |
| t | :tarih/tarihli |
| TBBD | :Türkiye Barolar Birliği Dergisi |
| TCK | :Türk Ceza Kanunu |
| TVK | :Türk Vatandaşlık Kanunu |
| vb | :ve benzeri |
| vd | :ve devamı |
| Y | :Yargıtay |
| YİSHK | :Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun |
| YD | :Yargıtay Dergisi |
| YKD | :Yargıtay Kararları Dergisi |
| zkr | :zikreden |

3091 SAYILI KANUNA GÖRE FUZULEN İŞGAL EDİLEN DAMLİ (ÇATILI) YAPILARDA İNFAZ USULÜ

Mehmet SOLGUN
Sakarya Vali Yardımcısı

3091 sayılı Kanun uygulamasında verilen önleme kararlarının damlı yapılarda infaz usulü, önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada en önemli mesele damlı yapı içerisinde bulunan eşyaların olduğu gibi bırakılıp bırakılmayacağı, yani eşyaların tecavüz veya müdahalesi önlenen mütecevize verilip verilmeyeceğidir. Bu konuda 4807 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun ile kanuni düzenleme yapılmış olup, yapılan düzenlemeler 10 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹

Bu makalede 4807 sayılı Kanun öncesi durumu genel hatlarıyla ele aldıktan sonra getirilen hükümler çerçevesinde yeni durumu inceleyeceğiz.

6570 sayılı Kanuna göre fuzuli işgalle ilgili olarak adli yargı mercilerince verilen kararlar öncelikle icra dairesine sunulmakta, icra memuru cebren mütecevizi işgal ettiği yerden çıkarmakta ve o yerde bulunan eşya üzerinde zilyed tarafından mülkiyet iddiası yer almıyorsa, icra memuru ilgili eşyayı ya zilyede, ya başka bir kişiye ya da yed-i eminlik müessesesine yed-i emin olarak teslim etmekte ve tecavüze uğrayan taşınmazı zilyedine vermektedir.

6570 sayılı Kanunun 12. maddesinin 4. fıkrasında “Fuzuli şağiller hakkında 5917 sayılı Kanunun hükümlerinin tatbiki istenebilir.” denerek bu kanuna atıfta bulunmaktadır. 5917 sayılı Kanunun yerine yürürlüğe girmiş olan 3091 sayılı Kanunun 9. maddesinde ise “tecavüz veya müdahalenin önlenmesi hakkında kararlar, karar vermeye yetkili amirce görevlendirilecek infaz memuru tarafından, taşınmaz malın yerinde ve o andaki durumu ile zilyedine, tüzel kişiliğe veya kamu idareleri, kamu kurumları ve kuruluşlarına teslim edilmesi suretiyle yerine getirilir.” hükmü yer almaktadır. Aynı kanunun 10. maddesinde ise; “tecavüz veya müdahaleleri önlenen kişi,

1 10 Şubat 2003 tarih ve 25020 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

taşınmaz mal üzerinde vücuda getirdiği her türlü ekim, tesis ve değişikliklerden dolayı ancak genel hükümler dairesinde yargı yoluna başvurulabilir.” denilmektedir. Yine yönetmeliğin 42. maddesinde 3091 sayılı Kanunun 9. maddesinin hangi şekilde uygulanacağına ilişkin bir açıklama yer almaktadır. Bu maddede; “İnfaz üzerinde anlaşmazlık bulunan taşınmaz malın bulunduğu yerde mütecevizin taşınmaz mal üzerindeki tecavüz veya müdahaleleri men edilerek taşınmaz malı o andaki durumu ile zilyedine teslim etmek suretiyle yapılır.” denilmektedir.

Bu hüküm karşısında icra memuru ile infaz memuru uygulamasının arasında ilk bakışta fark yokmuş gibi gözükmektedir. Ancak 3091 sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin yukarıda belirttiğimiz hükmünde “O andaki durumu ile” ibaresi üzerinde durmak gerekir. Zira kanunun 10. ve yönetmeliğin 43. maddesinde “o andaki durum” için ekim, tesis ve değişiklikler kastedilmektedir. Taşınmaz mal üzerinde fuzuli şağillerin menkul eşyası, dolabı, yatağı, sandalyesi vb. eşyası veya bir ticarethane olduğunu farzederseniz, ticari malların bulunduğu varsayımında önleme kararının infazı nasıl yapılacaktır? Örneğin bir köy odasını fuzulen işgal edip içerisine hayvanlarını ve diğer menkul mallarını koyan köylünün tecavüzü önlenirken bu damlı yapı içerisinde bulunan ve mütecevize ait olan hayvanlar ve eşyalar mütecevize geri mi verilecek, yani taşınmaz mal boşaltılarak mı teslim edilecek, yoksa olduğu gibi içerisindeki eşyalarla zilyede teslim edip -örnekte köy tüzel kişiliğine- mütecevize genel hükümlere göre mahkemeye başvurması mı istenecektir? Burada zilyed elbette damlı yapıyı boş olarak teslim almak isteyecektir. Ama yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde infaz memuru bu şekilde hareket edebilecek midir ? Adli icra yolunda olduğu gibi İcra memuru gibi davranabilecek midir ?

Bu konuda doktrinde iki görüş belirmiştir;

Birinci görüşe göre; “Böyle durumlarda kira kanununun tatbikatında olduğu gibi sayılan mallar teferruat olarak kabul edilip idarenin görevlendireceği infaz memurunca işgal edilen mahalde tutanakla tespiti yapıp, yed-i emine teslim edilmelidir. Fakat bu hususta yasada açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenlerle de uygulamada tereddütler ve anlaşmazlıklar ortaya çıkacaktır.... 3091 sayılı Yasanın 10. ve ilgili yönetmeliğin 43. maddelerinde belirtildiği üzere taşınmaz mal üzerindeki ekim, tesis ve değişiklikler zilyedine teslim edilmesi suretiyle çekişmenin (tejavüzde bulunmak kaydıyla) sona erdirilmesinde, olduğu gibi fuzuli şağil durumunda taşınmaz mal üzerindeki mütecevize ait taşınır malların idarece tahliye edilmesi gerekir. Zira

infaz memurluğunun yeni düzenleme ile getirilmesi bundan dolayıdır. İnfaz memuru men kararının uygulanması için mahallinde takdirini duruma göre kullanabilmelidir. Bunun için ya infaz anında mütecevizin eşyasını gerekirse zorla tahliye ettirir veya kısa bir mehil süresi vererek bilahare tahliyeyi sağlamalıdır. Tahliye ile ilgili masraflar verilecek kararda mütecevize yükletilmelidir. Uygulama bu yönde yapılmaz ise vatandaşın idareden beklediği ve 3091 sayılı Kanunun amacı yerine gelmemiş olur. İdarenin güçlü olması ve dolayısıyla zilyedi koruması mütecevizin ise korunmaması esas alınmalıdır.”²

Yukarıya ayrıntılı olarak aldığımız birinci görüşün özünde, fuzuli şağillerin tecavüz veya müdahalelerinin önlenmesinde aynen İcra-İflas Kanununda icra memurunun kira kanununa göre tahliye hükümlerine uyularak infaz memurunca tahliyenin sağlanması gerektiği savunulmaktadır.

Birinci ayırma göre fuzuli şağilin damlı yapıda bulunan eşyası tutanakla yed-i emine teslim edilecek, ikinci ayırma göre ise bu eşyalar mütecevize teslim edilecek, zira infaz memurunun bu konuda bir takdir hakkı bulunması gerektiği dile getirilmektedir.

Bu görüş çerçevesinde; infaz memuru men kararını uygulamak için mahallinde takdirini kullanarak ya infaz anında mütecevizin eşyasını gerekirse zorla tahliye ettirmek veya kısa bir mehil süresi vererek bilahare tahliyeyi sağlamalıdır. Tahliye ile ilgili masrafların karşılanmasının da verilecek kararda mütecevize ait olacağı belirtilmelidir. Bu görüşe göre yukarıdaki örnekleri hatırlayacak olursak; köy odasından köylünün eşyaları çıkarılarak boş olarak köy tüzel kişiliğine teslim edilecek ve eşyalar mütecevize verilecek; fuzulen işgal edilen ev veya işyerindeki yatak ve diğer menkul eşyalar ve ticarethanedeki emtia boşaltılarak mütecevize teslim edilerek ilgili taşınmaz zilyede teslim edilecektir. Bu konuda infaz memurunun davranışı konusunda icra memurlarının uyguladıkları hükümler kıyas yoluyla uygulanacaktır.

Kanunu uygulamakla görevlendirilen İçişleri Bakanlığının görüşünün de kısmen bu doğrultuda olduğunu görüyoruz. Bakanlık genelgesinde;

“Ankara Valiliğinin.....aralarında kira sözleşmesi yapılmadan ve haber vermeden müştekiye ait evin müteceviz tarafından işgal edilmesi

2 Şükrü Erdem-Mustafa Malay, “3091 sayılı Kanun Hükümlerinin Fuzuli Şağillere Uygulanma Durumu” T.C. İçişleri Bakanlığı, Mülkiye Müfettişleri, 1985-86 Kış Dönemi İnceleme- Araştırma Raporları, Ankara, 1986, s. 48-49.

sonucu, ihtilafı yerde mütevaciz ile birlikte eşyalarının da çıkarılıp çıkarılmayacağı, çıkarıldığı takdirde mütevaciz tarafından teslim alınmayan eşyanın kime ve nasıl teslim edileceği ve bu hususta 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun 9 uncu ve bu kanuna göre çıkarılan yönetmeliğin 42 nci maddesi uyarınca verilen men'i müdahale kararının nasıl infaz edileceği konusunda tereddüde düşüldüğü belirtilerek Bakanlığımız görüşü sorulmaktadır.

Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkındaki 3091 sayılı Kanunun; yetkili makamlarca verilen kararın uygulanması esaslarını düzenleyen 9 uncu maddesi "Tecavüz veya müdahalenin önlenmesi hakkındaki kararlar, karar vermeye yetkili amirce görevlendirilecek infaz memuru tarafından, taşınmaz malın yerinde ve o andaki durumu ile zilyedine teslim.....edilmesi suretiyle yerine getirilir." hükmünü getirmiştir.

Öte yandan mezkûr kanunun uygulama şekli ve esaslarını düzenleyen yönetmeliğin "infaz" başlığı altındaki "42 nci maddesinin birinci paragrafında: "İnfaz, üzerinde anlaşmazlık bulunan taşınmaz malın bulunduğu yerde, mütevacizin taşınmaz mal üzerindeki tecavüz veya müdahalesi men edilerek, taşınmaz malı o andaki durumu ile zilyedine teslim etmek suretiyle yapılır...." denilmektedir. Aynı maddenin üçüncü paragrafında da, infaz memuru;

"Yetkili makamca verilen kararı okur ve kararın birer örneğini taraflara vererek gerekirse kararın mahiyeti hakkında açıklamalarda bulunur." denildikten sonra dördüncü paragrafta da;

"Mütevacizin tecavüzü veya müdahalesi defedilerek taşınmaz mal mahallinde zilyet veya zilyetlere teslim edilir." denilmektedir.

Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun Tasarısının Danışma Meclisi'nin Adalet ve Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri Komisyonlarındaki görüşmeleri neticesinde 12 Kasım 1982 tarihinde Meclis Başkanlığına gönderilen (1/554) sayılı raporun Genel Gereğesinde de; 2311 ve 5917 sayılı önceki kanunların tedvinini gerektiren sebeplerin bugün için de geçerli olduğu belirtilmekte, vali ve kaymakamlara verilen yetkinin, taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüz ve müdahaleden dolayı bozulan güvenlik ve asayişin sağlanması amacıyla kullanılmasının lüzumu üzerinde durulmakta, güvenlik ve asayişin sağlanamaması halinde "kamu düzeninin bozulmasına ve sarsılmasına" yol açacağı belirtilmektedir.

Öte yandan vali ya da kaymakam tarafından verilen karar, anlaşmazlık konusu taşınmaz malın hukuki durumunu bir yargıç gibi kesin olarak sapt-

mamakta, taşınmaz üzerindeki hakları etkileyici nitelikte olmamaktadır. Zira taşınmaz malın tasarruf ve mülkiyeti hakkında hüküm verme yetkisi mahkemelere aittir.” denilmektedir.

Öte yandan, 3091 sayılı Kanununun 8 ve bu kanunun uygulama şekli ve esaslarını düzenleyen yönetmeliğin “Tebliğat” başlığındaki 4i inci maddelerinde mütecevaze tebligat yapılmaması halinde, infazın yapılacağı yer, gün ve saat infaz memuru tarafından üç gün önceden, alışılmış usullerle taşınmaz malın bulunduğu köy veya belediyede ilan ettirilir. Mütecevaz gelmezse bu ilan tutanağı, dosyasında kalır ve mütecevazın yokluğunda yapılır.”

Bu maddenin ifadesinden de anlaşılacağı gibi, infaz işlemi sırasında mütecevaz, yapılan duyuruya rağmen infaz mahalline gelmese dahi infazın yapılabileceğini açıklamaktadır. Bu durumda varsayılmış ki damlı yapıya ait mesela dış kapının anahtarı da mevcut değildir. Teslimi gerektirecek böyle bilvasıta da olmadığına göre, yine de infaz gerçekleşecektir.

İnfazın oluş şekli, yönetmeliğin 42 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer almaktadır. Buna göre infaz memuru;

“Yetkili makamca verilen kararı okur ve kararın birer örneğini taraflara (mütecevazın yokluğunda yöre halkından seçilen iki kişiye) vererek gerekirse kararın mahiyeti hakkında açıklamada bulunur.”

Bu açıklamalar ışığında sonuç olarak;

3 091 sayılı Kanun lafzı ve ruhu ile birlikte mütalaa edildiğinde konunun tedvin gayesi de göz önünde tutularak bir gayrimenkul üzerinde zilyedliği kanuna ve usulüne uygun olarak tespit edilip lehine men ve teslim kararı verilen bir kimsenin teslim almak durumunda olduğu gayrimenkulleri kullanmasını ve başka bir ifade ile tasarrufunu sağlamak gerektiği; men kararının infazı sırasında tesliminde bu hususu sağlayacak şekilde ve kanuni gayeye uygun olarak yapılması yani adli icra yolu ile teslimine benzer şekilde gerekli tedbirler alınarak gayrimenkulün zilyedine olduğu gibi teslimi gerektiği düşünülmektedir.”³ denilmektedir.

Böylece; Bakanlık adli-icra yolunun benzerlik yoluyla uygulanacağını belirtmekle yukarıda açıklanan birinci görüşe katılmakta ama sonunda “gayrimenkulün zilyedine olduğu gibi teslimi gerektiği” demekle kanunun metninden de ayrılmayacağını ifade etmektedir.

3 İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğünün 430.318.1/4810 sayı ve 29.7.1986 tarihli genelgesi.

İkinci görüşe göre ise; kanunun metnine bağlı kalmak gerekir. Kanun taşınmaz malın (bizim konumuzda damlı yapının) zilyede “o andaki durumu ile” teslimini öngörmektedir. Ayrıca kanunun 9 ve yönetmeliğin 42. maddeleri sarihdir. Yine kanunun 10. maddesinde mütecevizin taşınmaz mal üzerindeki değişikliklerden dolayı genel hükümlere göre mahkemeye müracaat etmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu konuda yönetmeliğin 43. maddesi de açıktır. Bu hükümler karşısında infaz memuru, fuzuli şağilin tecavüz veya müdahalesini önleyecek ve damlı yapıyı olduğu gibi o andaki durumu ile zilyede teslim edecek, fuzuli şağile de damlı yapıdaki eşyaları için (örneklerimizde köy odasındaki hayvan ve eşyaları, evdeki eşyalar ve ticarethanedeki emtiaları içinde kalmak suretiyle aynen, o andaki durumu ile zilyede teslim edecek ve fuzuli şağile eşyalar için) genel hükümlere göre hareket etmesi hatırlatılacaktır. Zira damlı yapıya fuzuli şağil tarafından eşya yerleştirilmesi bu kanunun 10. maddesi açısından bir değişiklik sayılmak gerekir.

Doktrinde bazı yazarlar İçişleri Bakanlığının görüşüne karşı çıkarak ikinci görüşü benimsemektedir. Şöyle ki; “...Bakanlık mütalaasını paylaşmamız mümkün değildir. Damlı yapılarda fuzuli şağil aleyhine verilen ve kullandığı daireden tahliyesini gerektiren hukuki işlem, idari bir tasarruftan çok, adli bir muameledir. İdarenin kendini yargı mercii yerine koyarak “...adli icra yolu ile teslimine benzer şekilde” bir tasarrufta bulunması halinde öncelikle yetkisini aşmakla kalmaz, bu türden yanlış uygulamalar neticesinde kişilerin Anayasa’ımızda ifadesini bulan; özel hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı ilkelerinin ihlali eylemlerine de konu olur. Ayrıca idare... maddi ve manevi tazminat ödemeye de mecbur kalabilir.

Doğru olan uygulama, damlı yapının (müstakil dairenin) dış kapısı önünde; bu kanunun öngördüğü men kararı tarafların huzurunda okunduktan sonra fuzuli şağilin bu daireden istifade etmesine engel olacak tarzda; (kilit değiştirmek, yeni kilit takılmak v.b.) uygulama sonrası, mahkemeden acilen “ihtiyati tedbir” kararı almak v.b. adli yollardan birinin seçilmesi yerinde olur görüşündeyiz.”⁴

Kanun lafzı ve ruhu ile birlikte değerlendirildiğinde ikinci görüşü de gözardı etmemek gerekir. Şöyle ki; her ne kadar kanunun amacını göz önünde bulundurmak, vatandaşın idareden beklentisini dikkate almak gerekir-

4 Ergun Tezel, Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Yolları ve Mülki İdare Amirlerinin Tahliye Yetkileri, Ankara-2000. 3. baskı, s. 132.

se de kanunun metnini aşmamak gerekir. Çünkü kanunun amacı göz önünde bulundurulurken metnin dışına çıkılmaması gerekir. Kanunun metni yoruma meydan vermeyecek derecede açıktır. Fuzuli şağilin damlı yapıya eşya yerleştirmesi 10. madde anlamında bir değişikliktir ve infaz memurunca taşınmaz mal “o andaki durumu” ile zilyede teslim edilmelidir. Bu konuda kanun metni açık iken adli-icra yolunun benzerlik sebebiyle kanuni düzenleme olmadan uygulanması mümkün olmamak gerekir.

Ancak birinci görüşün gerçeklerinde de belirtildiği gibi birinci görüş doğrultusunda hareket etmemek uygulamada karışıklıklara sebebiyet vererek, 3091 sayılı Kanunun amacı tasarrufa ilişkin güvenliği korumak olduğu halde bu durum aksi yönde sonuçlar doğuracaktır. Uygulamada birinci görüş doğrultusunda hareket etmenin anlaşmazlıkları daha da artırarak sorunu çözme amacına uygun düşmediği de inkâr edilmez bir gerçektir. Yalnız bu gerekçelerle birinci görüş doğrultusunda hareket ederek kanunun metnini aşmak hukuki anlamda genişletici yorum yapmak anlamına gelir ki, bu durumu genel hukuk prensipleriyle bağdaştırırlayız.

Kanaatimce bu konuda en isabetli çözüm yolu, kanuna bu konuda bir hüküm (Fuzuli işgalde infaz memurunun adli icra yolunu takip edeceği konusunda özel bir hüküm) ekleyerek bu konudaki tereddütleri ortadan kaldırmaktır. Yoksa bazı gerekçelerle birinci görüş doğrultusunda hareket etmek kanun yorum yöntemlerine aykırı hareket edilmesi sonucunu doğuracaktır.

İşte 2003 yılında kanun koyucu bu görüş doğrultusunda kanuni düzenlemeyi 4807 sayılı Kanunla 3091 sayılı Kanuna iki ek madde ekleyerek yapmıştır. Ek madde 1 de tecavüz ve müdahalenin önlenmesi hakkındaki kararın uygulanmasında kilitli ve kapalı taşınmazların açılmasının zorunluluğunu, gerektiğinde bu yerlerin zorla açtırılmasının ve kilitlerinin ve her türlü tertiplerinin kaldırılmasını ve üzerinde mütecevize ait eşyaların boşaltılarak durumun gerektirdiği tedbirlerin alınması hükmünü getirmiştir.

Yine kanuna eklenen 2. madde ile de; “Üzerindeki tecavüz veya müdahale men edilen taşınmaz mal içinde bulunan mütecevize ait eşya çıkarılarak mütecevize, vekiline veya bunlar hazır değilse mütecevizin aile efradından veya işçilerinden reşit bir kişiye teslim edilir. Bunlardan hiç birinin bulunmaması halinde, anılan eşya yed-i emin olarak zilyedin uhdesinde muhafaza altına alınır ve infaz memurunca mütecevize hemen tebligat yapılarak; eşyanın

bulunduğu mahalde ise beş ve değilse otuz gün içinde eşayı teslim alması, aksi halde eşyanın açık artırma yolu ile satılacağı bildirilir. Verilen süre içinde teslim alınmayan eşya; kaymakamın, vali veya yetkili vali yardımcısının emriyle görevlendirilen en az bir memur veya gerekirse bilirkişiler tarafından yapılacak bedel takdiri ve ilanı takiben açık artırma yolu ile satılarak muhafaza ve satışla ilgili bütün giderler karşılanır. Artan para, mütecevaz hesabına Ziraat Bankasına yatırılır ve durum kendisine tebliğ edilir.

Bozulması ihtimali bulunan eşya, tebligat aranmaksızın, miktar tespiti ve bedel takdiri yapıldıktan sonra satılır.” hükmü getirilmiştir.

Yapılan bu düzenleme ile bu konuda daha önce yaşanan tereddütlerin ortadan kalktığını ve vali ve kaymakamlara taşınmaz mallar içerisinde bulunan eşyaları çıkararak kanunda sayılan kişilere teslim etme ve zilyede taşınmazı boş olarak teslim etme yükümlülüğü getirilmiştir. Böylelikle adli icra yolunda hakimlere tanınan yetkilere yakın düzeyde bir düzenleme yapılmış olup belki zamanla idari makamlara tanınan bu yetki ve verilen görevin boyut ve kapsamı Anayasal düzeyde 3091 sayılı Kanunun toplumsal dayanağı da dikkate alındığında tartışma konusu olacak boyut ve düzeyde kabul edilebilecektir. Zira mülkiyet üzerinde idari makamların bu denli yetkili olmaları, bunun da ötesinde kanun koyucu tarafından kendilerine bu konuda emredici nitelikte görev verilmesi, idari makamların işlem ve eylemlerinin yargı denetiminde olması ile izah edilemeyecek kadar yürütme ve yargı arasındaki dengeyi yürütme lehine genişletecek düzeydedir.

Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte özellikle kent merkezlerinde adli yoldan taşınmazların tahliyesi mevzuatının sınırlı ve uzun bir süre alması sebebiyle taşınmazlarından kiracılarını çıkaramayan kişiler önemli ölçüde bu yolu kullanarak idari makamları meşgul edecektir. Ayrıca kanunda taşınmaz mal tabiri kullanılarak bu hükümlerin sadece çatılı taşınmazlarda değil tüm taşınmazlarda uygulanacağı sonucuna varılabilir. Bu durumda tarla, arsa ve araziler üzerinde bulunan, eşyaların tamamı bu yol ve yöntemle çıkarılacak ve kanundaki yol ve yöntemle ilgililere teslim edilecektir. İnfaz memurlarının deneyimsizliği dikkate alınarak bu konuda uygulama yönetmeliğinde de eklenen maddelerin açıklanması konusunda düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır.

KANUN METNİ

Tarih: 10 Şubat 2003, Sayı: 25020 Mükerrer Resmi Gazete

Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun

Kanun No. 4807

Kabul Tarihi: 5.2.2003

MADDE 1. - 4.12.1984 tarihli ve 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanuna aşağıdaki maddeler eklenmiştir.

“EK MADDE 1. - Tecavüz ve müdahalenin önlenmesi hakkındaki kararın uygulanmasında, kilitli ve kapalı taşınmaz malların açılması zorunludur.

Gerekirse bu yerler zorla açtırılır; kilit ve her türlü tertipler kırılabilir. Üzerindeki tecavüz ve müdahale men edilen taşınmaz mal içindeki mütecevize ait eşyanın boşaltılmasında durumun gerektirdiği tedbirler alınır.

EK MADDE 2. - Üzerindeki tecavüz veya müdahale men edilen taşınmaz mal içinde bulunan mütecevize ait eşya çıkarılarak mütecevize, vekiline veya bunlar hazır değilse mütecevizin aile efradından veya işçilerinden reşit bir kişiye teslim edilir. Bunlardan hiç birinin bulunmaması halinde, anılan eşya yed-i emin olarak zilyedin uhdesinde muhafaza altına alınır ve infaz memurunca mütecevize hemen tebligat yapılarak; eşyanın bulunduğu mahalde ise beş ve değilse otuz gün içinde eşyayı teslim alması, aksi halde eşyanın açık artırma yolu ile satılacağı bildirilir. Verilen süre içinde teslim alınmayan eşya; kaymakamın, vali veya yetkili vali yardımcısının emriyle görevlendirilen en az bir memur veya gerekirse bilirkişiler tarafından yapılacak bedel takdiri ve ilam takiben açık artırma yolu ile satılarak muhafaza ve satışla ilgili bütün giderler karşılanır. Artan para, mütecevaz hesabına Ziraat Bankasına yatırılır ve durum kendisine tebliğ edilir.

Bozulması ihtimali bulunan eşya, tebligat aranmaksızın, miktar tespiti ve bedel takdiri yapıldıktan sonra satılır.

MADDE 2. - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3. - Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

ACIL DURUM PLANLAMASI VE YÖNETİMİ

Mesut YILDIRIM
Kızılcahamam Kaymakamı

GİRİŞ

Afetler en acil durumlar arasındadır. Tarihin tüm dönemlerinde meydana gelen afetlerin oluş sıklıkları ve şiddetleri dünya çapında artmaya devam etmektedir. Doğal olarak ya da insan etkinliği sonucu oluşan ve insanlar, mallar ve çevre üzerinde büyük yıkıcı etkileri olan afetler tahmin edilmesi çok güç ve dolayısıyla beklenmedik olaylardır. Bu felaketlerin maliyetleri oldukça yüksektir.

Afetlerin maliyetleri çoğunlukla ölen insan sayısı temelinde hesaplanır, fiziksel ve duygusal olarak travmaya uğramış binlerce insan göz ardı edilir ve önemsenmez. Oysa kamu ilgisi bittikten sonra da [afetin] etkileri uzun süre devam etmekte, ailesiz kalan birçok çocuğun yanı sıra, hafızalarındaki dehşet anları ile birçok insan, yaşamlarının geri kalan kısmında salahietsiz kalmaktadırlar. Ekonomik maliyetleri bazen bir ülkenin ekonomisini harap etmeye yetecek kadar yüksek olan afetlerin, değeri sayılar cinsinden ifade edilemeyecek olan başka maliyetleri de vardır; hükümetlere olan itimadın yitirilmesi, güvenlik kaygısı, ruhsal çöküntü ve insanlara duyulan güvenin kaybolması gibi. Tahrip edici afetlerin uzun dönem sonuçlarını vurgulayan Quarantelli(1996), bu tür afetlerin ülkelerin sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal yapılarında temel değişikliklere neden olabileceğine dikkat çekmektedir. 1999'da [Türkiye'de meydana gelen] depremler, yukarıdaki bazı olguların teyit edildiği yakın dönem örnekler olarak görülebilir.

Afetlerin sebep olduğu can ve mal kayıplarını en aza indirmek gayret ve hedefi, yirmi yılı aşkın bir süredir dünya çapında ilgi odağı olmuştur. Muhtelif tartışma ve hazırlık yıllarını takiben, Birleşmiş Milletler Genel Meclisi dünya nüfusu ve çevre üzerinde afetlerin artan etkisini fark ederek, özellikle gelişmekte olan ülkelerde doğal afetlerin neden olduğu can ve mal kaybının ve sosyo-ekonomik çöküşün uluslararası planlı ortak eylem yoluyla azaltılması için 1990'ları "Doğal Afetlerin Azaltılmasının Uluslararası 10 Yılı" olarak kabul etmiştir (Lechat, 1990).

1- AFET' TANIMI

Afetler nedenlerine göre iki kategoriye ayrılabilir: doğal ve insan yapımı. Doğal afetler; deprem, sel ya da fırtına gibi çevresel olgulardan kaynaklanan felaketler olarak görülebilir. İnsan yapımı afetler ise binaların ve yapıların yıkılması ya da çevrenin nükleer ve kimyasal olarak kirlenmesi gibi teknolojik başarısızlıkları da kapsayan, insan etkinliğinden sonuçlanan felaketler olarak betimlenebilir. Ancak doğal ve insan yapımı afetler arasındaki sınıflama bazı durumlarda çoğu zaman yetersiz kalmaktadır, çünkü birçok afet (örneğin; sel) her iki olgudan da kaynaklanabilmektedir.

“Afet” standart bir tanımı olmadığı için münazara konusu olmaktadır. Afetin ne olduğunu anlamak için “tehlike”yi tanımlamak gerekir. Tehlike “belli koşullarda zarara yol açabilecek her türlü durum’dur (Parker, 1992:5). Kısaca zarar ve hasara neden olma potansiyeli taşıyan her şey tehliktir. Whittow (1980) tehlike ve afet terimlerini birlikte tek bir tanımda tarifler. Buna göre “tehlike hem canı hem de malı tehdit eden doğal bir olaydır, afet ise bu tehlikenin gerçekleşmesi halidir” (Parker, 1992:5). Bu tanımda insan yapımı olaylar göz ardı edilmesine rağmen, iyi bir nokta yakalanır: “tehlikeler iyi yönetilemezse afetler oluşur” (Parker 1992:3). Günümüzde artan oranda fark edilmektedir ki, “riskler ve tehlikeler kaçınılmaz olarak insanın doğal ve sosyal çevresiyle etkileşiminden ve teknolojiden kaynaklanmaktadır” (Penning-Rowell ve Handmer, 1990:3). Aynı şekilde Şalter (1999), tehlikeleri fiziksel olaylar, afetleri ise incinebilirlik ihtimalinin tezahürleri olarak görülebilecek sosyal ürünler şeklinde vurgular. Yani “tehlike (deprem, sel, fırtına vb) tek başına bir 'afet' değildir; afet sosyal bir olgudur” (Quarantelli, 1995:15).

Yaygın olarak kabul gören ve afet kavramına insani bir boyut katan başka bir tanıma göre afet; “topluluğun normal olarak işlevini yerine getirme kapasitesini aşan, insan ekolojisinin her tür bozulmasıdır (Lechat, 1990:2). İnsani trajedi ve tahmin edilemezlik boyutlarını vurgulayan ve belirtilmeye değer başka tanımlar da vardır. İngiliz Kızılhaç örgütü, afeti; “insan trajedisine neden olan, öngörülemeyen, ani ve zarar verici olay” şeklinde tanımlarken, Dünya Sağlık Örgütü (WHO) “Kamu sağlığına öngörülmez, ciddi ve ani tehditler oluşturan bir durum” olarak niteler (Quarantelli, 1992: 193).

Afetin diğer tarifleri arasında, belki de en kapsamlı ve tercih edileni “teknolojik sistemlerin başarısızlığından kaynaklanan, insan topluluklarının, grupların ya da doğal çevrelerin müdahale etme kapasitelerini geçici olarak sekteye uğratan ve büyük çapta hasar, ekonomik kayıp, ruhsal çöküntü, yaralanma ve can kaybına neden olan, alışılmadık doğal ya da insan yapımı olay” olarak tanımlanmasıdır (Parker 1992:5).

Diğer yandan, ‘acil durum’; “canı, malı ya da çevreyi tehlikeye sokan ya da tehdit eden, ciddi ve eşgüdümlü bir müdahale gerektiren, olmuş ya da olabilecek, her türlü olay” olarak tanımlanır (EMA, 2000:3).

2. ACİL DURUM YÖNETİM ANLAYIŞINDA MEYDANA GELEN DEĞİŞİMLER

Son 20 yıl içinde afetlerden kaynaklanan ekonomik ve insani kayıplar bütün dünyada dramatik bir artış göstermiş (Bruce, 1999) ve acil durum yönetiminde uygulanan prosedür ve stratejilerdeki zaaf ve yetersizlikleri açıkça ortaya koymuştur. Bir yandan daha etkin ve kapsamlı yeni sistem arayışları, diğer yandan ise siyasi, idari ve sosyal yapılarıdaki global değişimlerin ve gelişen teknolojiye paralel olarak iletişim sistemlerinde meydana gelen yeniliklerin doğal ve kaçınılmaz bir sonucu olarak, acil durum yönetimi anlayışları son on yıldır köklü değişimlere sahne olmaktadır (Hodges, 1998). Doğal afet kavramından, insan yapımı, teknolojik, sosyal ve ekonomik afetler gibi, afet sınıflandırılmasında geniş bir tipolojiğe ulaşılmış, afet araştırmaları ise benzer şekilde tarihsel, kültürel ve yönetsel gibi yeni perspektifler kazanmıştır.

Gerek laik düşünce sistemlerinin gelişimi gerekse devletin ve vatandaşın rollerine ilişkin politik inançlardaki değişimler sonucunda, afetleri insan kontrolünün dışında “Tanrısal buyruklar” olarak gören ve o halde meydana gelmelerinde hiçbir şey yapılamayacağını savunan kadercı yaklaşımlar hissedilir şekilde terk edilmeye başlanmıştır (Quarantelli, 1995). Bunun sonucu olarak da, toplumların afetlere karşı korunmaları yolunda Devletlerinden beklentileri her geçen gün artan bir eğilim göstermektedir.

Özellikle 90’lı yıllar afet vuku bulduğunda müdahale edilmesini öngören ve afet sonrasında yeniden yapılaşmaya ağırlık veren yaklaşımların; yerini afetler henüz oluşmadan onların yıkıcı etkilerini en aza indirmeyi hedefleyen politika ve anlayışlara bıraktığı bir dönem olmuştur. Bu çerçevede, afetleri yönetim anlayışı değişerek sivil savunma ve askeri kökenli ‘emir komuta modellerinden’ toplum katılımına dayalı, hazırlıklı olma ve önleyici tedbirler ağırlıklı modellere geçişler yaşanmaktadır. Afetlerin önleyici tedbirler yardımıyla önlenileceği savma dayanan ve risk yönetimi yaklaşımı olarak adlandırabileceğimiz bu ve benzeri anlayışlar, afetleri tesadüfi olaylar değil sosyo-teknik fenomenler olarak karakterize eder. Hodges’e (1998) göre, reaktif stratejilerden proaktif stratejilere, toplum için planlamadan toplumla birlikte planlamaya; dar kapsamlı afet yönetimi anlayışından geniş kapsamlı toplum güvenliği kontekstine ve müdahale yönetiminden risk yönetimine geçiş, bu yaklaşımın belirgin vasıflarını oluşturmaktadır.

3. ACIL DURUM YÖNETİM DÖNGÜSÜNÜN SAFHALARI

Genel terimlerle, acil durum yönetim politikaları afetin iyi bilinen dört aşamasına ya da ardışık safhalarına bölünebilir. Bu safhalar; önleme, hazırlık, müdahale ve kayıpların giderilmesidir (Waugh ve Hy, 1990; Handmer ve Parker 1991; Quarantelli, 1997). Bu çerçeve Avustralya; Doğal Afet Örgütü (NDO), Amerika Birleşik Devletleri; Federal Acil Durum Yönetimi Kurumu (FEMA) ve İngiltere İçişleri Bakanlığının Acil Durum Planlama Birimi tarafından benimsenmiştir.

Yukarıda bahsedilen safhalar, acil durum yönetimi amaçları açısından yararlı araçlar olup, çeşitli etkinlikler için doğru ve yerinde zamanlamayı belirleme hususunda da yardımcıdır. Bu bağlamda, 'acil durum yönetimi'; potansiyel olarak tehlikeli durumlarda açığa çıkan belirsizliklerin en aza indirildiği ve kamu güvenliğinin maksimum sağlanabildiği süreç olarak tanımlanır. Hedef, afetin tüm yaşam döngüsünü yansıtan bir dizi stratejinin uygulanması suretiyle afetlerin ya da acil durumların maliyetlerinin sınırlandırılmasıdır (Drabek, 1996 cited in APU, 2000).

Önleme: Önleme safhası (engelleme de denir) acil durumu engelleyen, acil durum ihtimalini azaltan ya da kaçınılmaz acil durumların zararlı etkilerini zayıflatan etkinliklere atıf yapar (LHS 2000). Bu safha şu düzenlemeleri içerir: Tespit ve ikaz sistemlerinin kurulması; risk haritalarının oluşturulması; halkın bilinçlendirilmesi; afet sigortası; acil durum ekiplerinin yetiştirilmesi; imar düzenlemesi ve arazi kullanımının sınırlandırılması.

Risk azaltma programlarının; arazi kullanım kararları, yapı nizam ve standartları ve imar planı düzenlemesi gerektiğinden diğer biçimleri kapsamaması durumunda yoğun şekilde siyasal bir nitelik kazanabileceğini belirtmek gerekir (Waugh ve Hy, 1990).

Hazırlıklılık: Bu safha, oluşturduğu anda afetle başa çıkmak için bireyler, aileler, örgütler ya da ülkeler tarafından üstlenilen tüm etkinlikler olarak görülebilir (LHS, 2000). Etkinliklerin amacı acil durum karşısında operasyonel yeteneklerin geliştirilmesidir. Dolayısıyla hazırlıklılık mevcut kaynaklara odaklanmalı ve onların en iyi şekilde kullanılmasına yönelik olmalıdır. Kapsadığı düzenlemeler şunlardır: acil durum iletişim sistemleri; halkın incinebilirlik ihtimalini azaltmak için eğitilmesi; tespit ve ikaz alt yapısına işlerlik kazandırılması; [afetin] bireyler üzerindeki etkilerini azaltmak için ikazların ve talimatların yaygınlaştırılması; karşılıklı yardım anlaşmaları; personelin yetiştirilmesi ve acil durum müdahale sistemlerinin eksersiz edilmesi.

Kreps'e göre (1992) hazırlıklılık, oluşmama ihtimali taşıyan krizlere de hazır olmak anlamına gelir. Karşı tedbirler farklı tehlike türlerinin muhtemel etkilerinin önlenmesi amacıyla geliştirilmek zorundadır. Kreps, hazırlıklılığın hedefini de vurgular; normal rutinlerin hızlı şekilde restore edilmesi.

Müdahale: Bu safha can ve mal kaybını en aza indirmek ya da restorasyonu hızlandırmak için acil durumdan önce, acil durum esnasında ya da acil durumun hemen akabinde yerine getirilen etkinliklere gönderme yapar. Etkinlikler: acil durum personelinin ve kaynaklarının harekete geçirilmesi; araştırma ve kurtarma operasyonları; tahliye; geçici barınak temini; tıbbi yardım ve sosyal hizmet rehberliği sağlanması; ve acil durum planının yürürlüğe konulmasını kapsar.

Kayıpların Giderilmesi: Bu safha hayati öneme haiz destek sistemlerinin asgari düzeyde çalışır hale getirilmesi için gerekli restorasyon faaliyetlerini ve topluluğun afet öncesi statüsüne geri döndürülmesi için gereken uzun dönem aktiviteleri kapsar (Waugh ve Hy, 1990). Bu etkinlikler şu şekilde sıralanabilir: temizlik operasyonları; tamir ve yeniden inşa; afetzedede danışmanlığı ve diğer benzeri rehabilitasyon hizmetleri; ekonomik etki çalışmaları ve mali yardım programları.

Bu safhaların fazlasıyla literal olarak ele alınmaması gerektiğini vurgulamak önemlidir. Spesifik ve bağımsız safhalar olarak görmek yerine, aralarında makul ölçülerde örtüşme olduğunu kabul etmek gerekir. Benzer şekilde, aynı nokta Lechat tarafından da belirtilmiştir. [Buna göre] acil durum yönetiminin her aşaması birbirleriyle ilişkilidir ve odak, son dönemlerde afet sonrası sunumlardan afet öncesi planlama ve hazırlıklılığa kaymaktadır. Yazara göre, odak hazırlıklılık üzerine olmalıdır. Bu [odak kayması] daha iyi bir kurtarma, yardım ve rehabilitasyon yönetimini amaçlar, dolayısıyla hazırlıklı olmayı sağlayacak önlemlerin yeterli düzeyde olması diğer safhalarda yapılması gereken etkinliklerin gerekliliğini de azaltacaktır.

Öte yandan, Pidgeon et al (1992) acil durum planlamasında "önleme" safhasına öncelik verilmesi gerektiğini savunur, çünkü sosyo-teknik bir olgu olarak afetler ön koşullar itibarıyla benzer kalıplar gösterir ve tesadüfi olaylar değildir. Benzer şekilde Handmer ve Parker (1991) afet önleme safhasına yüksek öncelik tanıyan ve acil durum yönetiminin diğer tüm safhalar ile bütünleşmiş bir yapının en uygun olduğu iddiasındadırlar. Görülmektedir ki, herhangi iki afet tam olarak aynı olmasa da, herhangi bir acil durumun "tüm yaşam döngüsü"nü birçok yönü ortak unsurlar içermektedir. Etkin bir acil durum sisteminin yaratılmasında bu dört safhanın iyi anlaşılması ve kullanılması gerektiği son derece açıktır.

4. ACİL DURUM PLANLAMA VE YÖNETİMİNE BAZI YAKLAŞIMLAR

4.1 Emir ve Kontrol Modeli

Tunstall et al (2000), emir ve kontrol yaklaşımının askeri kaynaklı sivil savunma modellerinden kökenlendiğini gösterir. Model, bireylerin ve toplulukların acil durumların üstesinden gelmede ve bu durumlara müdahale etmede sınırlı kapasitede oldukları ve afet koşullarında sosyal kaosu kaçınılmaz olduğu gibi yanlış varsayımlar üzerinde temellenir. Genel olarak, akademik literatür bu modelle çok ilgili değildir ve uygun olmayan bir idari yapı olarak görülür. Nitekim Quarantelli (1997), afete müdahalede emir ve kontrol modellerinin, aralarında ciddi ölçüde anlam farkı bulunan denetim ve eşgüdüm kavramlarını birbirine eşitleme riski taşıdığı iddiasındadır. Yazar, eşgüdümü “belli bir görevin nasıl icra edileceği konusunda karşılıklı kabul edilmiş işbirliği” olarak telakki eder (Quarantelli, 1997:48).

Emir ve kontrol yaklaşımı içinde, Perrow’un öne sürdüğü merkezileşme/adem-i merkezileşme modeli örgüt kuramcıları tarafından kabul görür. Buna göre acil durum hizmetlerinin rutin görevleri için merkezileşme, rutin olmayan görevler için ise adem-i merkeziyetçilik uygundur (Perrow, 1984 cited in Handmer ve Parker, 1991). Öte yandan, farklı bir model olarak, afetleri yönetmede denetimi vurgulayan Vak’a Kontrol Sistemi (ICS), bir görevli ya da kurum tarafından her aşamada merkezi bir denetim olması gerektiği fikrine dayanır (Tunstall et al, 2000). Amerikan acil durum kuruluşları arasında yaygın olarak benimsenmesine rağmen, araştırmalar bu sistemin, acil durumların yönetilmesinde iyi bir yöntem olmadığını göstermektedir.

4.2 Doğaçlama ve Hazırlıklılık

Kreps (1992), etkin bir acil durum yönetiminin iki temel ilke gerektirdiği iddiasındadır; doğaçlama ve hazırlıklılık. Bunlar evrenseldir. Acil durum yönetiminin bu iki kurucu temeli eşit önemdedir ve birlikte ele alınmalıdır. 'Doğaçlama' değişen koşullarla mücadelede ihtiyaç duyulan esnekliği sağlarken, 'hazırlıklılık' afete ilişkin temel gerekliliklerin karşılanmasına açıklık getirir. Kreps'e göre, acil durum anlarında toplulukların adaptabilite yeteneklerini anlamak önemlidir. Bu, insan topluluklarının temel güçlüğüdür. Acil durumların yönetiminde sorumluluk sahibi olanlar, yerel halkın -toplumun gelişmişlik düzeyiyle bağlantılı olmaksızın- resmi yardımın çabuk ulaşmadığı durumlarda kendi çabaları ile hızla harekete geçip mobilize olmaya muktedir olduklarını göz ardı etmemelidir. Bu noktada, doğaçlama, acil durum anında organize olabilmeye kabiliyeti olarak tanımlanabilir. Acil durum anlarında beklenmedik

taleplerin ortaya çıkacağı, koşullar ve ihtiyaçların çok çabuk değişebileceği dikkate alındığında, doğaçlama yoluyla hızlı organizasyonun sağlanmasında esnekliğe ihtiyaç duyulacağı açıktır.

Diğer kurucu ilke, hazırlıklılık, tarafından süreklilik arzeden bir süreç olarak görülür. Hazırlıklılık, açığa çıkabilecek sorunlar dizisini izole etmek suretiyle belirsizlikleri azaltır. Bu aynı zamanda eğitsel bir etkinliktir. Afete maruz kalma ihtimali olanlar, kendilerinden neler beklendiği, nasıl davranmaları gerektiği ve ayrı ayrı rollerinin neler olacağı üzerinde eğitilmelidirler. Hazırlıklılığın bilgiye dayalı olduğunu vurgulayan Kreps, acil durum yöneticilerinin afete hazırlanırken mit ve gerçek arasındaki farkı iyi bilmeleri gerektiğini ve acil durum anlarında insanların nasıl davranacaklarına ilişkin mitler üzerine kurulu planların başarısız olacağını ileri sürer.

4.3 Hazırlıklı Toplum

Araştırmalar, yaygın inanın aksine, afetzedelerin zayıflığı ve afetten etkilenen toplulukların kendi başarılarına zorlukların üstesinden gelme yetersizliğini merkez alan popüler kavramların doğru olmadığını göstermektedir (Kreps, 1992). Avustralya acil durum planlamasında benimsenen ve öne çıkan bu yaklaşım, dışardan yardımın mümkün olmadığı durumlarda, birey ve toplulukların kendi kendilerine yardımının genellikle en belirgin çözüm olduğu ve etkin kurtarma sağladığı inancına dayalıdır. Dış yardımın ulaşması zaman aldığından, ilk müdahale ve yoğunlukla en etkin müdahale yerel toplulukça sağlanır. Yaklaşım üç temel koşulun yerine getirilmesini gerektirmektedir: yerel topluluk üyelerinin eğitilmesi ve muhtemel yerel tehditler konusunda bilinçlendirilmeleri; alınacak uygun önlemler hakkında bilgilendirilmeleri; ve acil yardımla ilişkili gönüllü örgütlenmelere aktif olarak katılımlarının sağlanması (Handmer, 1999).

Görüldüğü gibi, afetin hemen ardından, topluluğun moralinin varsayıldığından daha yüksek olduğu gerçekliğine ve bilgisine dayanan “hazırlıklı toplum” yaklaşımı; afetlerin etkilerini önlemek ya da azaltmak amacıyla, yerleşik insanları riskin doğası ve acil durum zamanında atılacak doğru adımlara ilişkin bilgilendirmeye ve işbirliği içinde hareket etmelerini sağlamaya yönelik kapsamlı bir halk eğitimini zorunlu kılmaktadır.

4.4 Çoklu Fail Yaklaşımı ve Tek Fail Yaklaşımı

Planlama amaçlarıyla ilgili olarak, 1980’li yıllardan itibaren afet araştırmacıları arasında tek fail yaklaşımından çoklu fail yaklaşımına doğru bir kayma olduğu görülmektedir. Tek fail yaklaşımı, her bir afet failinin meydana

getirdiği olayın sonuçları itibariyle bazı ayırt edici niteliklere sahip olduğu varsayımıdadır (Baun, 1983 cited in Quarantelli, 1992) ve belli başlı afet failleri kapsamında müstakil ve farklı bir planlamayı gerektirir.

Lechat (1990), tek fail yaklaşımının geleneksel olarak kullanıldığına dikkat çekerek bu yaklaşımda her bir afet türüne diğer afet türleri ile ortak bir noktayı yokmuş gibi bakıldığına ve her bir afetin yeni bir deneyim olarak görüldüğüne işaret eder. Örneğin, tsunami ve deprem arasında bir benzerlik olmadığından bir afetten alınacak ders, diğerlerinde kullanılamazdı. Lechat'a göre bu anlayış kaderci bir tutuma ve afet sonrasındaki iyileştirme çabalarında basamaklılığa yol açtı.

Öte yandan çoklu fail yaklaşımı ('tüm tehlikeler' yaklaşımı olarak da bilinir), tüm afet türleri için geçerli olan bireysel ve kurumsal davranış benzerliklerinin, farklılıklarından daha fazla olduğu varsayımına dayanır (Quarantelli 1987 cited in Quarantelli, 1992). Afetlere müdahale hazırlığında ve bu müdahalenin yönetiminde afete neden olan fail önemli değildir. Zira, afetler çok çeşitli fiziksel hasar ve yıkım ile sonuçlanabilmesine rağmen, tahliye, barınak tedariki, araştırma ve kurtarma, eşgüdüm ve kaynakların harekete geçirilmesi gibi benzer düzenleme ve stratejileri gerektiren aynı sosyal ihtiyaçları üretir. Diğer bir deyişle tipik olarak afet failinin türüne ve bunun ürettiği spesifik taleplere bakılmaksızın, tüm afetlerde benzer görevlerin ifası gerekmektedir. Yazar, özellikle önleme ve bir ölçüde de kayıpların giderilmesi safhalarının teknik ağırlıklı etkinlikleri hariç, afet planlamasının tüm safhalarının tek fail yaklaşımından ziyade, çoklu fail yaklaşımı eğiliminde olduğunu iddia eder. Ayrıca, zaman, çaba, para ve kaynak harcaması cinsinden maliyet etkin olduğuna işaret ederek, hazırlıklılık etkinliklerinde duplikasyon, çelişki, çakışma ve boşluklardan kaçınılmasının en etkin yolu olarak, planlama sürecinde önceliğin çoklu fail yaklaşımına verilmesi gerektiği tavsiyesinde bulunur.

Dolayısıyla, şu anda afet araştırması ile ilgilenen birçok sosyal bilimcinin, problemi çoklu fail yaklaşımı kapsamında ele aldığım ve planlama amaçları yönünden de en uygun yaklaşım olarak gördüklerini söylemek mümkündür (Quarantelli, 1992; Parker ve Handmer 1992; Drabek, 1986). Tüm tehlikelerle mücadele için yeterli olacak tek bir yönetsel düzenlemeler kümesi kurmanın önemine değinen Handmer'a göre, çoklu fail yaklaşımının benimsenmesinin temel nedeni çok sayıda plan ve bunların getireceği muhtemel çelişkili düzenlemelerden kaçınmaktır. Şüphesiz ki, her tehlike için müstakil planlar geliştirmek anlamsız ve zaman harcayıcı bir süreç olacaktır. Bu yaklaşım aynı

zamanda, beklenmeyenle baş etmek için gerekli olan esnekliği de sağlayacaktır .

5. PLANLAMA SÜRECİ

Acil durum yönetiminin merkezi işlevini oluşturan planlamanın temel amacının, acil durumda eşgüdümlü bir müdahale oluşturmak suretiyle yaşam ve mülkiyeti korumak olduğu açık gözükmektedir (Handmer ve Parker, 1991). Acil durumlar için hazırlıklı olmak vazgeçilmez önem taşır, zira çoğunlukla ya çok az uyarı vardır ya da hiç uyarı yoktur. Böyle durumlarda, yanlış kararlar ya da kararsızlıklar pahalı ve acı verici olabilir. Belirsiz durumlarla işbirliği içinde mücadele etmek için kurumların hazırlıklı kılınması suretiyle gerçekleştirilen önceden planlama, hata yapma ihtimalini azaltır, paniği engeller ve hiçbir şeyin gözden kaçırılmadığından emin olmamızı sağlar. Aksi takdirde boş yere çekilen insan ıstırabının maliyeti ve halkın güven kaybı hazırlıksız olanlar için tümüyle travmatik olabilir.

Planlama yapısı içerisinde, afetlerle mücadelede görevi olan kuruluşların rol ve sorumluluklarının önceden belirlenmesi ve acil durumunda nasıl işbirliği ve eşgüdüm sağlayacaklarına yönelik çerçevenin çizilmesi vazgeçilmez bir önem taşır (Gainsford, 1992). Diğer bir deyişle planlar, “acil koşulların spesifik taleplerini karşılamak için, neyin, nerede, ne zaman ve kim tarafından yapılacağını” betimlemelidir. (Mc Loughin, 1985 cited in Handmer ve Parker, 1991:307).

1980 ve 1990'lı yıllar boyunca, bir kısım araştırmalar acil durum planlamasının bir süreç olarak kavramsallaştırılması gerektiğini vurguladı (Drabek, 1987 cited in Drabek, 1995). Bu, acil durum müdahalesinde sorumluluk sahibi olanlar ile planı uygulamakla görevli olanların planlama sürecine aktif olarak dahil edilmesini gerektirir. Aksi takdirde [bu planlar] müdahale tarzı üzerinde hemen hemen hiç etkisi olmayan ve çekmeceye saklanan bir “kâğıt plan” olmaktan öteye geçmeyecektir (Kreps, 1992). Resmi görevliler arasında acil durum planlarının bir süreç olmaktan ziyade bir ürün olarak görülme eğilimi olduğu birçok araştırmacı tarafından da vurgulanmıştır. Örneğin, Green (1992) bir “ürün” olmaktan daha önemli olarak planlama sürecinin, kurumlar arası işbirliği ve iletişimin bir provası olarak görülmesi gerektiğini iddia eder.

5.1 Acil Durum Planlamasının İlkeleri

Yerel topluluk düzeyinde iyi bir acil durum planlaması ilkelerinin neler olması gerektiği, akademik araştırmacılar tarafından gittikçe daha fazla tartışılmaktadır. Bazı kriterler aşağıdaki gibi vurgulanabilir:

- İyi acil durum planlaması tek bir aşamadan ziyade planlama sürecinin dört zaman aşamasını kapsar; önleme, hazırlıklılık, müdahale ve kayıpların giderilmesi (Quarantelli, 1997).

- Acil durum planlaması tek fail değil çoklu fail yaklaşımını benimsemelidir (Quarantelli, 1988).

- İletişim acil durum planlamasının merkezinde yer alır.

Penning-Rowsell ve Winchester (1990), acil durum planlamasının etkinliğinin doğru analizlere ve toplulukların karşılaşacağı risklerin etkileşimine bağlı olduğunu iddia ederken, bu tür bir etkileşimin olmadığı ortamda kararlaştırılmış bir eylem olamayacağı ve bu eylem olmadan yapılacak planlamanın ise anlamsız olacağı gerçeğine dikkatlerimizi çekerler.

- Acil Durum Planlaması liderliği ve inisiyatif gerektirir.

Kamu görevlileri arasında inisiyatif alınmadığı ve liderlik olmadığı bir durumda, planlama çabaları afet sırasında karşılaşılan engellerin üstesinden gelemeyecek (Quarantelli, 1987, Kreps 1992 içinde).

- Acil durum planlaması mitlere ve yanlış algılamalara değil, geçerli bilgiye dayanmalıdır.

Handmer ve Parker (1991), afet araştırmalarının geçersiz kıldığı yanlış kavramlar ve mitler yerine, planlamanın gerçekleşmesi muhtemel olaylara dayanan “gerçek temelli” olması gerektiğini savunur. Bu görüşü teyit eden sosyal bilim çalışmaları, afet davranışına ilişkin popüler görüşlerin geçersizliğini ortaya koymaktadır. Panik ve kaos beklentilerinin aksine, insanlar akli selim davranırlar. Bu nedenle “afet planlarının toplumsal davranışa ilişkin mitleri yansıtma derecesi arttıkça, bu planların etkisiz olma ihtimali de o denli artmaktadır” (Drabek, 1986:47).

Bu nedenlerle, Quarantelli’ye (1988) göre planlama, insanların davranışlarını planlara uyumlu olacak şekilde değiştirmelerini beklemek yerine, stres altındaki insanları ve davranışlarını anlamaya yönelik olmalıdır. Benzer şekilde Dynes (1994), planlamanın, insanları plana göre davranma noktasına getirmek için çabalamak yerine acil durumda insanların ne yapacakları bilgisi üzerine kurgulanması gerektiğini söyler. Daha gerçekçi bir bakış Green (1992) tarafından ifade edilmiştir. Acil durum planlarının zorunlu olarak insan davranışı hakkında varsayımlara ya da beklentilere dayandığını kabul etse de - ki bu varsayımlar geçerli kılınmalıdır- Green, halkın davranışsal beklentilerinin daha adaptiv davranışlara doğru yönlendirilmesi için çaba harcanması gerektiği iddiasındadır.

- İyi bir acil durum planı çoklu- aktör yaklaşımına dayanmalıdır.

Planlama aşamasında ortak bir müdahalede yer alma ihtimali olan tüm kurum ve kuruluşlar arasında sık sık münazara ve değerlendirmeler yapılmalıdır. Çoklu-aktör yaklaşımının önemi Gainsford (1992) tarafından da vurgulanır. Gainsford, sadece afet anında değil planlama, eğitim ve tatbikat aşamalarında da gerekli olan işbirliğinin temini ve sürdürülmesi için afetle mücadelede görevli kurumlar, gönüllü kuruluşlar ve yerel otoriteler arasında düzenli olarak toplantılar yapılmasına hayati bir ihtiyaç olduğunu vurgular.

Zira, ortak eylem ve anlayışı geliştirmek için tüm kuruluşlar, birbirlerinin acil durum prosedürlerini ve önceliklerini iyi anlamak, bir diğer deyişle kendi rollerini ve bir bütün olarak müdahale içinde nasıl yer alacaklarını anlamak zorundadırlar. Gerçek bir afet baskısı altında ilk kez bir araya gelmek yerine, daha önceden başlatılmış iyi bir ilişki biçimlendirmek son derece önemlidir (Emergency Planning Society, 1998).

- Acil durum planlaması, problemleri ve muhtemel çözümleri öngörülebilir kılarak uygun eylemleri üretmeye çabalamalıdır (Quarantelli, 1988).

İyi bir planlamanın belirsizlikleri azaltmayı hedeflemesi gerektiği görüşüyle Yazar, herşeyin öngörülebilmesinin mümkün olmadığını, ancak planlamanın meydana gelecek şeyi değiştirmeye yönelik olması ve muhtemel problem ve çözümleri birlikte ortaya koyabilmesi gerektiğini savunur.

- İyi planlama belirgin detaylar yerine genel ilkelerin kullanımına dayanmalıdır.

Yazılı planları geliştirirken ve muhtemel tehlikeler hakkında düşünürken, koşullar çabuk değiştiği için, spesifik detaylara girmek yanlış bir yoldur. (Quarantelli, 1988). Ayrıca çok fazla detay her şeyin eşit önemde görülme tehlikesine yol açar. Planların değişen koşullara cevap verebilecek yeterlilikte esnek olması gerektiği için herhangi bir acil durumun etkisinin karmaşık ve tahmin edilemez olduğunu hatırlamak önemlidir. (Fisher 1978 cited in Drabek 1986).

- İyi acil durum planlaması devam eden bir süreci vurgular.

“Planlama, kısa ve uzun dönemde müdahale kalıplarını iyileştirmeyi amaçlayan tüm etkinlikleri, pratikleri, etkileşimleri ve ilişkileri kapsar” (Quarantelli, 1988:57). Sürekli olarak güncelleştirilen veri, materyal, halkın ve planlama sürecine katılan diğerlerinin eğitilmesi, planlamayı sürekli bir süreç olarak ele almanın temel gerekleri olarak vurgulanma ihtiyacıdır. Kreps

(1992) güncel olmayan bir planın, hiç plan olmamasından daha kötü olabileceği konusunda uyarır.

- İyi acil durum planlaması parçacı değil bütüncül olmalıdır.

Entegre edilmiş topluluk çabası iyi bir planlama için hayati önemdedir. Topluluğun ilgili tüm sektörleri planlamaya dahil edilme ve birbirleriyle bağlantılı olma ihtiyacı içindedir (Quarantelli, 1988).

Sonuç olarak, acil duruma yapılacak müdahaleyi etkileyebilecek kuruluşların ve personelin değişebileceği dikkate alınarak, planlar yıllık olarak ya da gerekirse daha sık olarak gözden geçirilmeli ve güncelleştirilmelidir. Ek olarak, afet bilincinin artırılması ve planların etkinliğinin test edilmesi için eğitim ve tatbikat, acil durum planlamasının vazgeçilmez bir unsuru olarak değerlendirilmelidir.

5.2 Acil Durum Planlarında Yer Alması Gereken Temel Hususlar

Topluluk düzeyinde hazırlanan tüm planlarda yer alması gereken konular arasında, aşağıdaki düzenlemeler öne çıkarılmaya ihtiyaç duyar. Gerekli düzenlemelerin yokluğu Hükümetlere duyulan itimadin sarsılması gibi ciddi problemlere neden olma eğilimi gösterir.

5.2.1 Geçici Morglar

Ölünün teşhisi birçok kitlesel afette en acil görevdir ve tüm bedenlerin teşhis süreci tamamlanıncaya kadar bir yerde muhafazasını ve akabinde yakın akrabalarına teslim edilmesini gerektirir. Bu tarz olaylarda meydana gelen çok sayıda ölümler genellikle yerel yönetim tesislerinin normal kapasitelerini aşar.

Bu nedenle, afet planları geçici morg tesisleri için gerekli düzenlemeleri kapsmalıdır (Clerk et al, 1992). Yazarlar, hastane içinde geçici morg alanı oluşturmanın sakıncalı olabileceğini, böyle bir durumun ölen insan sayısı ve hastanelerin normal kullanım ihtiyacı göz önüne alındığında daha büyük zorluklara yol açabileceğini savunmaktadırlar. Ayrıca, hastane tedavi gören yaralıları nedeniyle önemli miktarda hasta yakınları ve basın mensuplarının toplanma mekânı haline gelebilir.

Deneyimler, acil durum planlamasının bu yönüne yeteri kadar ilgi gösterilmediğini ispatlamaktadır. Geçici morg olarak kullanılacak binaların, ışıklandırma, ısıtma, havalandırma, sıcak ve soğuk su, direnç, güvenlik ve mahremiyet gibi bazı donatılara sahip olmaları gerekirken uygulamada çoğunlukla bu niteliklere haiz olmayan binaların tasarımı yapılmaktadır (Clark et al, 1992). Nihai planlamada, morgun gerektirdiklerinin doğru anlaşıl

masına, ölü kayıt ve kabul işlemleri için yeterli donatıların sağlanmasına azami dikkat ve özen gösterilmelidir.

5.2.2Medya

Birçok insanın afete ilişkin ilk bilgiyi radyo, TV ya da gazetelerden elde edeceği kuvvetle muhtemeldir. Yorumları topluluğu etkileyen, kanaat biçimlendiricileri, Hükümet ya da diğer herhangi bir grup da ilk izlenimlerini medyadan edineceklerdir (Granatta, 1996).

Neredeyse tüm büyük acil durumlar ulusal hatta uluslararası düzeyde medyanın ilgi odağı olurlar. Diğer bir deyişle, kitleleri etkileyen afetlerde medya'nın ilgisi kaçınılmazdır. Bu ilgiyi yönetmek ve doğru ve gerekli bilgi akışını sağlamak için gerekli tedbirler alınmadığı takdirde medya tarafından ikinci bir afet yaratılabileceği göz ardı edilmemelidir (Home Office, 2000). Medyanın gerçekleri rapor etmek görevi, halkın da bu gerçekleri öğrenme hakkına sahip olduğu unutulmamalıdır. Medyanın doğru, hızlı, yönlendirici ve tutarlı bilgi vermesinin sağlanması önemlidir. Eğer resmi kaynaklar ilgili detayları ve gerekli açıklamaları sağlayamazsa medya başka bir yere gidecek ve gerçeğe aykırı söylentileri yaygınlaştıracaktır (Quarantelli, 1997). Diğer deyişle hikâyelerini şu veya bu şekilde yazacaklardır. Quarantelli'ye göre kamu görevlileri, medya ve vatandaşlar arasında karşılıklı tatmin, işbirliği ve etkileşim iyi afet yönetimi için bir ölçüt olarak kabul edilmelidir.

Medya ilgisinin yetersiz ya da hiç olmayışının, düşünüldüğünden daha fazla problemlere yol açabileceğini fark etmek önemlidir. Krizlerde yardım etmek için kalpleri ile çalışan insanlar övgü ve desteğe ihtiyaç duyarlar. Çabalarının göz ardı edileceği ve takdir görmeyeceği inanisından daha çabuk hiçbir şey onların moralini bozamaz (Granatt, 1996). Ayrıca afetlerin parasal maliyetleri vardır ve medyanın pozitif ilgisi daha fazla kaynağa ihtiyaç olduğu konusunda Hükümetin ikna edilmesinde yardımcı bir unsurdur. Medyanın halkın ıstırabı, öfkesi, ilgisi ve ihtiyaç duyulan yardım kaynaklarının temininde bir odak sağlamakta yardımcı olabileceği gözardı edilmemelidir. Yukarıda açıklanan nedenlerle medyanın ele alınış stratejisi acil durum planlarının hayati bir parçasıdır ve uygun donanımlı binalar medya merkezleri olarak kullanılmak üzere hazır hale getirilmelidir.

5.2.3Afettede Kayıt ve Rehabilitasyon Merkezi

Bir afet durumunda yaralanmamış, hafif yaralanmış ya da şoka uğramış insanların, ilgili otorite tarafından hâlihazırda belirlenen afettede kayıt merkezlerinde geçici olarak barındırılmaları gerekecektir. Yiyecek, içecek ve küçük

yaralanmaları tedavi etmek için ilk yardım desteği afetzedelerin ilk ve öncelikli ihtiyaçları arasındadır. Ayrıca, aile ve arkadaşlarıyla temas kurmak da dahil sosyal ve psikolojik yardıma ihtiyaç duyabilirler (Home Office, 1997). Bu hizmet, polis konuşlandırmasını ve yeterli ve nitelikli personel sağlamaları açısından gönüllü kuruluşların katılımını gerektirir.

5.2.2 Gönüllü Kuruluşlar

Neredeyse tüm acil durumlarda, halkın ya kendiliğinden ya da mevcut gönüllü kuruluşlar vasıtasıyla yoğun bir destek ve yardım etme talebi olur. Afet durumunda gönüllü kuruluşların bu desteği, çoğunlukla insani hizmetler sağlamak suretiyle yetkili birimler üzerindeki baskıyı azaltmak biçimindedir (LESLP, 1999). Bunlar özellikle normal duruma dönmek için konsolidasyon ve kayıpların giderilmesi aşamalarında etkin rol oynarlar. Otorite, çeşitli gönüllü kuruluşların becerilerinin ve kaynaklarının en iyi etkiyi yaratacak şekilde kullanılmasını sağlamak durumundadır. Bu amaç, ancak, ilgili kurumlar ile danışılarak ve katılımları sağlanarak önceden planlanması halinde gerçekleştirilebilir. Şüphesiz ki çabalar birbiriyle çakışmamak ve her kuruluş kapasitesi dahilinde kendisinden istenilen görevleri iyi anlamalıdır.

Gönüllülerle ilgili olarak, gerekirse, onların kayıt ve belli görevlere yönlendirilmeleri için bir mekanizma kurulabilir, ya da bunlar kamu görevlilerinin yönlendirmesi altında belli görevleri icra edebilirler. Eğer bu şekilde kullanılabilme alanı varsa, bu gönüllülerin çalışmalarını eşgüdümleyen uygun bir kuruluş da olmak zorundadır. Bu bağlamda, Holland (1989) çok sayıda iyi motive edilmiş ve beceri sahibi gönüllülerin, acil durum esnasında her zaman bir avantaj oluşturamayabileceği gerçeğine dikkat çeker. Gerçekte, “Gönüllülerin kimin tarafından ve nasıl yönlendirileceği, nerede ve ne zaman değerlendirileceğine ilişkin önceden iyi bir planlama yapılmadığı takdirde bu gönüllü bireyler yeni bir yönetim problemi yaratabilir (Quarantelli, 1997:43). Sonuç olarak, bazı durumlarda gönüllülerin afet esnasında otoritelere yardımcı olmak yerine engelleyici bile olabileceklerini söylemek mümkündür.

SONUÇ

Yukarıda tartışıldığı gibi etkin ve kapsamlı bir “acil durum yönetim sisteminin” doğru anlaşılmasına olanak tanınması itibariyle aşağıdaki hususların yeniden hatırlanmasında fayda vardır.

-Tabiatı gereği acil durumlar genellikle hiçbir uyarı olmadan vuku bulduklarından, herhangi bir acil durumdan kaynaklanan ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapılan düzenlemeler esnek ve değişen koşullara uyarlanabilir olmalıdır.

-Bilimsel araştırmalar, afetlere en etkin ilk müdahalenin, afete maruz kalan topluluktan geldiğini ortaya koymuştur. Ancak hiç şüphe yok ki, halkın doğru tepki geliştirme yeteneği, insanların afetlere hazırlıklı olma dereceleriyle doğrudan ilişkilidir. Dolayısıyla halkın eğitilmesi, afet bilincinin oluşturulması ve desteklerinin sağlanması afetlere hazırlanmanın hayati unsurları arasında yerini almıştır. Karar verme ve planlama süreci dahil toplum katılımının en üst seviyede sağlanması esastır.

-Afetler birçok kurum ve kuruluşun ortak müdahalesini gerektirdiği için çoklu-aktör bağlamında çalışmak vazgeçilmezdir. Bu, tamamiyle karşılıklı anlayış ve diğer kurumların katkısını tanıma ilkeleri üzerinde temellenmelidir. Başka bir anlatımla farklı yönetim safhalarının birbirleriyle ilişkilerinin ve bir safhadan diğerine etkinlikler arasındaki bağlantının anlaşılması ve afetlere müdahale geliştirme sorumluluğu olan kurumlar arasında, ortak eyleme dönük danışma, dayanışma ve işbirliğinin tesis edilmesi afetlerle mücadelede vazgeçilmez bir unsurdur.

Sonuç olarak, can ve mal kaybının yanı sıra korkuya ve ıştıraba neden olan doğal fenomenler tarih boyunca daima yaşamın bir parçası olmuş ve olmaya da devam edecektir. Burada unutulmaması gereken, depremler ve diğer doğal fenomenlerin oluşumları engellenemese bile, yaralanma, can kaybı, mal hasarı, ıştırıp, ruhsal çöküntü ve panik gibi bağlantılı risklerin, önleyici tedbirler, iyi organize edilmiş düzenlemeler ve doğru bir planlama ile en aza indirilebileceği gerçeğidir ve bu gerçek, kapsamlı bir ‘acil durum yönetim sisteminin’ kurulmasında temel alınmalıdır.

KAYNAKÇA

- APU, (2000) The Disaster Life Cycle’ at <http://www.anglia.ac.Uk/geography/hazards/lifecycle.htm>
- Bruce, J. (1999) ‘Lessons from the 1990s: Disaster Loss Mitigation and Sustainable Development’ in J. Ingleton (ed) **Natural Disaster Management**, Leicester: Tudor Rose Holdings Limited.
- Clark, D. H., Nicholls, J. and Gillespie, F. (1992) ‘Planning for Mortuary Facilities in Mass Disasters’, **Disaster Management** Vol. 4, no. 2.
- Drabek, T. E. (1986) **Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings**, New York: Springer Verlag.
- Drabek, T. E. (1995) Conference: ‘Disaster in Aisle 13 Revisited’ at <http://www.Library.ca.gov/CRB/96/05/over-4.html>
- Dynes, R. R (1994) ‘Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies’, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 12, no. 2.
- EMA** (2000) ‘Emergency Risk Management-Applications Guide’, Emergency Management Australia.
- Emergency Planning Society** (1998) ‘Responding to Disaster: The Human Aspects’, Emergency Planning Society.

- Gainsford, R. (1992) 'Peacetime Emergency Planning in Britain' in D. J. Parker and J. W Handmer (eds) **Hazard Management and Emergency Planning: Perspectives on Britain**, London: James and James.
- Granatt, M. S. D. (1996) '**Civil Emergencies and the Media: A Central Government Perspective**', London: HMSO.
- Green, C. (1992) 'Enabling Effective Hazard Management' in D. J. Parker and J. W Handmer (eds) **Hazard Management and Emergency Planning: Perspectives on Britain**, London: James and James.
- Handmer, J. W. and Parker, D. J. (1991) 'British Disaster Planning and Management: An Initial Assessment', *Disasters*, Vol. 15, no. 4.
- Hodges, A. (1998) 'Emergency Management: Then, Now and the Future' at <http://www.ema.gov.au/2emanewscurrent/mediaspeeches/speeches/latrobe.htm>
- Home Office (1997) *Dealing with Disaster*, Third Edition, Liverpool: Brodie Publishing
- Home Office (2000) *The Media and Disasters*' at <http://www.homeoffice.gov.uk/epd/professionals/media/htm>
- Kreps, G. (1992) 'Foundations and Principles of Emergency Planning and Management', in D. J. Parker and J. W Handmer (eds) **Hazard Management and Emergency Planning: Perspectives on Britain**, London: James and James.
- Lechat, M. F. (1990) 'The International Decade for National Disaster Reduction: Background and Objectives', *Disaster*, Vol. 14, no. 1
- LES LP, (1999) **Major Incident - Procedure Manual**, Fifth Edition, London: Metropolitan Police.
- LHS (2000) 'Big Trouble in Earthquake Country', at <http://www.lhs.berkeley.edu/SII/SIIeqcountry/5eqcountry.b4.eqdisast.html>
- Parker, D. J. (1992) 'The Mismanagement of Hazards' in D. J. Parker and J. W Handmer (eds) **Hazard Management and Emergency Planning: Perspectives on Britain**, London: James and James.
- Penning-Rowsell, E. and Handmer, J. (1990) 'The Changing Context of Risk Communication' in J. Handmer and E.C. Penning-Rowsell (eds) **Hazards and the Communication of Risk**, Aldershot: Gower Technical.
- Pidgeon, N., Turner, B., Toft, B. and Blockley, D. (1992) 'Hazard Management and Safety Culture' in D. J. Parker and J. W Handmer (eds) **Hazard Management and Emergency Planning: Perspectives on Britain**, London: James and James.
- Quarantelli, E. L.** (1988) 'Assessing disaster preparedness planning: a set of criteria and their applicability to developing countries', *Regional Development Dialogue*, Vol. 9, no. 1.
- Quarantelli, E. L.** (1992) 'The Case for a Generic Rather Than Agent Specific Approach to Disasters', *Disaster Management*, Vol. 4, no. 4.
- Quarantelli, E.L.** (1995) 'Disaster Planning, Emergency Management, and Civil Protection: The Historical Development and Current Characteristics of Organized Efforts to Prevent and Respond to Disasters' at <http://www.udel.edu/DRC/prepapers.htm>.
- Quarantelli, E. L.** (1996) 'Introduction', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 4, no. 4.
- Quarantelli, E. L.** (1997) 'Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters', *Disasters*, Vol. 21, no. 1.
- Salter, J. (1999) 'A Risk Management Approach to Disaster Management', in J. Ingleton (ed) **Natural Disaster Management**, Leicester: Tudor Rose.
- Tunstall, S. M., Sarch, M. T. and Parker, D. J. and Penning-Rowsell, E. C. (2000) 'Social Issues and Flood Hazard Warning - Scoping Study', Enfield: Flood Hazard Research Centre.
- Waugh, W. L. and Hy, J. R. (1990) **Handbook of Emergency Management**, New York; Green wood.

BELEDİYELERDE İŞÇİ İSTİHDAMI

Asuman FIRINCIOĞLU*
Arif TEMİR**

GİRİŞ

657 sayılı Yasanın 4. maddesinde kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği hükmü yer almaktadır. Anılan kanun hükmüne göre dört türlü istihdam şekli vardır. İlk üç kategoride yer alanlara 657 sayılı Yasanın hükümleri uygulandığı halde, işçilere 1475 sayılı (yeni 4857 sayılı) İş Yasası ve iş mevzuatına göre bağtlanan bireysel ve toplu iş sözleşmesi hükümleri uygulanır. Son yıllarda bazı belediyelerde asli ve sürekli kamu hizmetlerinin işçiler eliyle yürütüldüğü, bu bağlamda büro ve zabıta hizmetlerinin işçiler eliyle yürütüldüğüne sıkça rastlanmaktadır.

Bu yazımızda, yukarıda belirtilen istihdam türlerinden işçiler üzerinde durularak, belediyelerde; sürekli ve geçici işçi çalıştırma, özürü ve eski hükümlülerin istihdamı, belediye şirketlerinde işçi istidamı ve iş güvencesi üzerinde durulacaktır.

I. DAİMİ İŞÇİ KADROLARINA ATAMA

190 sayılı KHK'nin 11. maddesine göre belediyelerin sürekli işçi çalıştırmaları Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir. Belediyelerde yeni kurulan birimler ile yeni satın alınacak araç, iş makineleri ve toplu taşıma araçları için ihtiyaç duyulacaklar hariç sürekli işçi kadrosu istenemez ve vize yapılamaz.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakındaki Yönetmelikte 02.02.1999 tarihinde yapılan değişiklikle işçi alımları Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezinin yapacağı sınav koşuluna bağlanmıştır.

*İş Müfettişi

**İş Müfettişi

Merkezi düzeyde ilk kez daimi işçi sınavı 01.10.2000 tarihinde yapılmıştır. Türkiye İş Kurumu verilerine göre sınav sonucunda 141187 erkek ve 39095 bayan başarılı olmuştur. Başarılı olanların 31989'u ilköğretim, 124203'ü ortaöğretim, 16381'i ön lisans ve 7709'u da lisans öğrenimi görenlerden oluşmuştur.

A. Merkezi Sınava Tabi Olmayanlar

- * 3713 sayılı Terörle Mücadele Yasasının Ek-1 .maddesinde sayılanlar,
- * 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yasasının Ek- 1.maddesinde sayılanlar,
- * Tabi afetlerde zarar gören afetzedelerle ilgili 85/9422 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında işe alınacaklar,
- * Türk vatandaşlığına kabul edilen Afgan göçmenlerinin işyerlerinde öncelikle işe alınmalarına dair 83/6291 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında işe alınacaklar,
- * Kömür üretimi nedeniyle taşınmaz malları kamulaştırılanlardan ve bu nedenle geçim imkânlarını kaybedenlerin 84/7893 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında kamulaştırmayı yapan kamu kurumunda işe alınmaları,
- * Terörle mücadele sırasında malül sayılmayacak şekilde yaralananlar ile üstün başarılı olanların ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yükümlülük süresi uzatılan yedek subay, erbaş, erlerin işe alınmalarına öncelik tanınması hakkındaki 99/12354 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında işe alınacaklar,
- * Yer altı işlerinde çalıştırılmak üzere kömür ve maden işletmelerinde istihdam edilecekler,
- * Kamu kumullarında memur, sözleşmeli personel veya daimi işçi kadrosunda çalışmış olup da bu kurum ve kuruluşun kendi disiplin mevzuatı gereğince görev veya meslekten ihraç dışında bir nedenle ayrılmış olanlar ile halen bu statüde çalışanlardan başka kamu kurum ve kuruluşunun daimi işçi kadrolarında istihdam edilmek isteyenler,
- * Vasıfsız eski hükümlüler ve özürllüler,

hakkında daimi işçi sınavı koşulu aranmaz.

B. Belediyelerin İşçi Talebi

Belediyeler atama izni aldığı daimi işçi kadroları ile atanacaklarda aranan nitelikleri içeren taleplerini atama izni aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde

bulunduğu yerdeki Türkiye İş Kurumu birimine gönderir. Talep yazısında; daimi kadroya alınacak işçide aranacak nitelikler, münhal kadro sayısı ve işçinin istihdam edileceği işyerinin ad ve adresi gibi konulara yer verilir.

C. Kurum Tarafından Gönderme

Türkiye İş Kurumu'nun ilgili müdürlüğü veya bürosu tarafından merkezi sınav puan durumuna göre talep sayısının iki katı ilgili belediyeye gönderilir.

D. Sınav Kurulu, Sözlü Sınav ve Mülakat

Atamaya yetkili amirin görevlendireceği bir başkan ve dört üyeden sınav kurulu oluşturulur.

Belediyeler, kurum tarafından gönderilen listelerin kendilerine ulaşmasından itibaren 30 gün içerisinde sözlü sınav ve mülakat yapmak zorundadırlar. Sınav sonuçları hakkında Kuruma sınava girenlerin başarı ve başarısızlık durumları ile ilgili bilgi verilir.

II. GEÇİCİ İŞÇİ İSTİHDAMI

Memur ve sürekli işçi kadrolarına yapılan atamaların uzun zaman alması ve birçok prosedüre bağlı olması nedeniyle belediyelerde son yıllarda geçici işçi çalıştırılması yönünde bir eğilimin olduğu gözlenmektedir. Mülga olan 1475 sayılı İş Yasasında ve 4857 sayılı İş Yasasında geçici işçi terimi bulunmamaktadır. Geçici işçi uygulamanın ortaya çıkardığı bir terimdir. İş Yasasında sürekli ve süreksiz iş kavramı vardır. Bir aya kadar süren işler süreksiz iş, bir aydan uzun süren işler ise sürekli iş olarak adlandırılmıştır. Geçici kavramı işin niteliğinden kaynaklanmalıdır. Uygulamada geçici adı altında çalışan işçilerin büyük çoğunluğu geçici işlerde çalışmamaktadır. Geçici işçi adı altında muhtelif kadrolarda geçici işçiler istihdam edilmektedir. Geçici işçi statüsünde bazı belediyelerde başkan danışmanına da rastlamak mümkündür.

“Belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde çalıştırılacak geçici işçi sayısı, turizm faaliyetlerinin yoğunluğu nedeniyle İşçileri ve Turizm Bakanlıklarının ortak kararları ile tespit edilen ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre ilave pay alan belediyelerde memur ve sürekli işçi kadroları toplamının % 40'ını, diğer yöre belediyelerinde ise memur ve sürekli işçi kadroları toplamının % 20'sini geçemeyecektir”.¹

1 Yeter Enis, Yerel Yönetimlerde Personel, Kadro ve Atama İşlemleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 5, Eylül 1994, s. 35.

İçişleri Bakanlığının 03.10.1994 tarihli genelgesi ile geçici işçi kadrolarının vizesi valiliklere bırakılmıştır.

Geçici işçiler, toplu iş sözleşmesinin tarafı olan sendikaya üye olmak ya da dayanışma aidatı ödemek suretiyle işyerinde uygulanan toplu iş sözleşmelerinden yararlanabileceklerdir.

III. ÖZÜRLÜ VE ESKİ HÜKÜMLÜLERİN İSTİHDAMI

Özürlü ve eski hükümlülerin istihdam şekline geçmeden önce özürlü ve eski hükümlü kavramlarını açıklamak daha yerinde olacaktır.

Özürlü, bedensel, zihinsel ve ruhsal özürleri nedeniyle çalışma gücünün en az % 40'ından yoksun olduğu sağlık kurulu raporu ile belgelenenlerdir. Sağlık kurulu raporunda çalışamayacakları belirtilenler istihdam edilmezler.

Eski hükümlü, altı aydan daha uzun süreli hürriyeti bağlayıcı bir cezadan veya Devlet memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giymiş ve cezasını infaz kurumlarında tamamlamış veya cezası tecil edilmiş yahut şartlı salıverme yoluyla tahliye edilmiş olanlara ve ömür boyu kamu hizmetlerinden yasaklı olanlara denir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlü ve Eski Hükümlüler Hakkında Uygulanacak Yönetmelikler 11.09.1999 tarih ve 23813 sayılı Resmi Gazetede ayrı ayrı yayımlanmıştır. Anılan yönetmelik hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarında özürlü ve eski hükümlü olarak istihdam edilecekler için yarışma sınavı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezine yaptırılır.

Merkezi düzeyde ilk kez özürlü ve eski hükümlü işçi sınavı 01.10.2000 tarihinde yapılmıştır. Bu sınava 16462 özürlü ve 2485 eski hükümlü katılmıştır.

A. Kapsam, Çalıştırma Oranları ve Oranların Tespiti

Elli ve elliden fazla işçi çalıştıran belediyeler %3 oranında özürlü ve %3 oranında eski hükümlü işçi çalıştırmak zorundadır. 10.06.2003 tarihine kadar özürlüler açısından işyerinde çalışan bütün işçiler, eski hükümlüler açısından ise sadece daimi işçiler dikkate alınmakta idi. Ancak 10.06.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Yasası yukarıda belirtilen ve halen uygulanmakta olan özürlü ve eski hükümlülerin oranları ve oranların hesaplanma şekli yönünden bazı değişiklikler getirmiştir.

Anılan yasanın 30.maddesine göre işverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürlü ve eski hükümlü ile

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun ek 1 inci maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı yüzde altıdır. Ancak özürllüer için belirlenecek oran, toplam oranın yarısından az olamaz. Özürllü işçi çalıştırmada daha önceki %3 oranı korunmakla birlikte bu oran Bakanlar Kurulu Kararı ile artırılabilir. Anılan yasanın geçici 5.maddesine göre özürllü, eski hükümlü ve terör mağduru işçilerin çalıştırma oranları Bakanlar Kurulunca yeniden karar verilmeye kadar yürürlükte kalacaktır. Buna göre mevcut uygulamadaki %3 özürllü, %3 eski hükümlü ve %2 terör mağduru işçi çalıştırma zorunluluğu halen devam etmektedir.

Bu kapsamda çalıştırılacak işçi sayısının tespitinde belirsiz süreli iş sözleşmesine ve belirli süreli iş sözleşmesine göre çalıştırılan işçiler esas alınır. Kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanlar, çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülür. Yer altı ve su altı işlerinde özürllü işçi çalıştırılmaz ve yukarıdaki hükümler uyarınca işyerlerindeki işçi sayısının tespitinde yer altı ve su altı işlerinde çalışanlar hesaba katılmaz. Oranların hesaplanmasında yarım kadar kesirler dikkate alınmaz, yarım ve daha fazla olanlar tama dönüştürülür.

Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin nitelikleri, hangi işlerde çalıştırılabilecekleri, bunların işyerlerinde genel hükümler dışında bağlı olacakları özel çalışma ile mesleğe yöneltmeleri, mesleki yönden işverence nasıl işe alınacakları, çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir. Yönetmeliklerin yasanın yayım tarihi olan 10.06.2003 tarihinden itibaren 6 ay içerisinde çıkarılması ön görülmüştür. 4857 sayılı İş Yasasının geçici 2. maddesine göre yönetmelikler çıkıncaya kadar 4857 sayılı Yasaya aykırı olmayan özürllü ve eski hükümlülerin istihdamı ile ilgili tüzük ve yönetmelikler yürürlükte olacaktır.

B. Talep ve Gönderme

Belediyeler, çalıştırmakla yükümlü oldukları işçileri Türkiye İş Kurumu aracılığı ile sağlarlar. Bu bağlamda belediyeler, her yıl Nisan ayı içerisinde özürllü ve eski hükümlü işçi kontenjan açığı çizelgelerini ayrı ayrı düzenleyerek buldukları yerdeki Türkiye İş Kurumu müdürlük veya bürosuna bildirirler. Bu çizelgede talep edilen özürllü ve eski hükümlülerde arandığı koşullara, çalışan toplam işçi sayısına, özürllü ve eski hükümlü kontenjan açığı veya fazlalığı gibi bilgilere yer verilir. Taleplerde veya bildirimlerde işin gerektirdiği özel niteliklerin dışında adayların başvuru koşullarını kısıtlayıcı hususların ileri sürülmemesi gerekmektedir.

Talebi alan Türkiye İş Kurumu Müdürlüğü veya bürosu kendine doğrudan yapılan başvurularla diğer şube veya bürolardan gelen listeleri, talep sayısı ve niteliklerini dikkate alarak merkezi sınav puan durumuna göre sıralamaya tabi tutarak talep sayısının iki katını geçmeyecek şekilde bir liste düzenler ve ilgili belediyeye gönderir.

C. Özürlü ve Eski Hükümlü Mülakat ve Sınav Kurulu

Sınav kurulu bir başkan ve dört üyeden olmak üzere atamaya yetkili amir tarafından belirlenir. Özürlüler için oluşturulacak sınav kurulu üyelerinden birisinin Türkiye Sakatlar Konfederasyonunun belirleyeceği bir kişinin olması zorunludur. Bu üyeye sınavdan beş gün önce yazılı olarak bilgi verilir.

Belediyeler Türkiye İş Kurumu tarafından kendilerine gönderilen listeleri aldıkları tarihten itibaren 30 gün içinde sınav yaparlar. Sınav sonucu ile ilgili olarak 15 gün içinde Kuruma başarılı olan ve olmayanlarla ilgili bilgi verilir. Sınav sonuçları ilgililere duyurulur. Ayrıca herkesin görebileceği bir yerde ilan edilir.

D. Merkezi Sınav Kapsamı Dışında Olanlar

Zihinsel ve ruhsal özürlü olanlar ile okur-yazar ilkökul mezunu özürlü ve eski hükümlüler sınav kapsamı dışındadır. Bunlar içinde belediyelerin talepleri doğrultusunda kurum tarafından gönderme yapılır. Sözlü sınavda ve mülakatta yeterli olan sayısı fazla olduğu zaman Noter huzurunda kura çekilir.

E. Özürlü ve Eski Hükümlü İşçi İstihdam Etmemenin Müeyyidesi

Mülga 1475 sayılı İş Yasasının 98/C maddesi gereğince özürlü ve eski hükümlü işçi kontenjan açığını gidermeyen işverenler (belediyeler) hakkında her özürlü ve eski hükümlü açık kontenjanı için her ay 01.01.2003-10.06.2003 dönemi için 712.000.000 TL, 10.06.2003 - 31.12.2003 dönemi için 4857 sayılı İş Yasasının 101. maddesi gereğince 750.000.000 TL idari para cezası uygulanacaktır. Bu ceza 2003 yılı içindir. Her yıl 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre yeniden değerlendirme oranında artırılır.

4857 sayılı (yeni) İş Yasası yukarıda belirtilen para cezasını 101. maddesinde aynen korumuş ve buna ilave olarak kamu kuruluşlarının da bu para cezalarından hiçbir şekilde muaf tutulamayacağına ilişkin yeni bir hüküm getirmiştir.

IV. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE İŞÇİ İSTİHDAMI

Belediyelerin kurmuş oldukları şirketler Ticaret Kanunu ve diğer özel hukuk mevzuatına göre faaliyetlerini sürdürmektedirler. Belediyelerin yapması

gereken işleri bu tür şirketler yapmaktadır. Belediye şirketlerinde işçi istihdamı tamamen özel hukuk hükümlerine göre yapılır.

“1998 yılı ortalarında 408 belediyenin 480 şirket ve 32 vakıf olmak üzere toplam 512 kuruluşu vardır. Büyükşehir belediyelerinin tümünde şirket kuruluşu vardır. İl merkezi belediyelerinin % 70'i en az bir şirket sahibi ya da ortağıdır. İlçe belediyeleri arasında şirketleşme oranı % 22, kasaba belediyeleri arasında ise bu oran% 7'dir”².

Belediye şirketlerinde 50 ve 50'nin üzerinde işçi istihdam ediyorsa % 3 oranında özürlü ve % 3 oranında eski hükümlü işçi istihdamı zorunludur. İstihdam edilecek özürlü ve eski hükümlü Türkiye İş Kurumunun ilgili müdürlüğü veya bürosu aracılığı ile ya da doğrudan temin edilerek anılan kuruma tescilli yapılır. Kurum tarafından her boş kontenjan için en az iki özürlü ve eski hükümlü gönderilir. İlk gönderilenler içinden seçim yapılmaz ise kurum ikinci kez her boş kontenjan için iki kat özürlü ve eski hükümlü işçi gönderir, ikinci gönderilenler arasından seçim yapmak zorunludur. Aksi halde yukarıda belirtilen ve belediyeler için öngörülen cezai müeyyide belediye şirketleri için de uygulanır.

Yeni İş Yasası ile Belediye Şirketlerinde de en az % 3 oranında özürlü çalıştırma yükümlülüğü korunmakta, özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru işçi istihdamının toplam oranı % 6 olarak belirlenmekte ve bu oranların tespiti Bakanlar Kurulu Kararına bırakılmaktadır.

V. BELEDİYELERDE İŞ GÜVENCESİ

A. İş Güvencesi Kavramı

İş güvencesi, işçinin haklı bir neden olmaksızın işveren tarafından işten çıkarılmamasıdır. İş güvencesinin amacı geçimini emeği ile sağlayan işçinin çalışma hak ve özgürlüğünü işverenin baskı ve etkisi altında kalmadan sürdürmesi ve geleceğe güvenle bakabilmesini sağlamaktır. Kamuoyunda iş güvencesi işçinin işten hiç çıkarılmayacağı şeklinde algılanmaktadır. Bu da çeşitli kesimlerin konu hakkında yanlış yorumda bulunmalarına neden olmaktadır. Haklı nedenlerin olması durumunda işverenin işçiyi her zaman işten çıkarması mümkün olabilecektir. Hizmet aktinin her şart altında devam etmesi iş güvencesinin amacına uygun değildir. Zira mutlak anlamda bir iş güvencesi söz konusu değildir. Zaten iş güvencesi ile varılmak istenilen de böyle bir güvence değildir.

2 Birgül Güler, v.d., Belediye Personel Yönetimi, TODAİE Yayın No: 294, Ankara 1999, s.

B. İş Güvencesi Yasasının Getirdikleri

Kamuoyunda iş güvencesi olarak bilinen “İş Kanunu, Sendikalar Kanunu, Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Hakkında Kanunda değişiklik yapılması hakkındaki 4773 sayılı Yasa” 15.03.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Üzerinde büyük tartışmalar yapılan 4773 sayılı İş Güvencesi Yasasının getirdiği konuları kısaca şöyle sıralayabiliriz:

1. Kapsam Dışında Kalan İşyerleri ve İşçiler

- 1475 sayılı Yasa kapsamında olup 10 işçiden az işçi çalıştıran işyerleri,
- Tarım işlerinin yapıldığı ve 51 den az işçi çalıştıran işyerleri,
- 1475 sayılı İş Yasası ve 5953 sayılı Basın İş Yasası kapsamı dışında kalan bütün işyerleri,
- Yukarıda belirtilen işyerlerinde çalışan işçilerden; kıdemi altı aydan az olan işçiler, belirli süreli hizmet akti ile çalışanlar, işletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili konumunda olan işçiler,
- İş sözleşmeleri 1475/17-11 ve 5953/11-111 fıkrası hükümlerine göre fesh edilen işçiler, kapsam dışındadır. Buna göre 10 işçinin altında işçi istihdam eden belediyeler İş Güvencesi Yasası kapsamı dışında kalmaktadır.

2. İspat Yükümlülüğü

İşveren, işçinin yetersizliği, işçinin davranışları, işletme veya işyerinin gerekleri, işin gerekleri gibi nedenlerle işçi çıkarabilecektir. İşveren işçi çıkardığı takdirde işçileri yukarıda belirtilen gerekçelerden birisi veya başka bir nedenle çıkardığını ispat etmekle yükümlüdür.

3. Hizmet Aktinin Feshi

Hizmet aktinin feshi yazılı olarak yapılacaktır. Fesih bildiriminde fesih nedeni açık ve kesin bir şekilde belirtilecektir. Şu nedenler haklı fesih sayılmaz: Sendika üyeliği veya çalışma saatleri dışında ya da işverenin rızası ile çalışma saatleri içinde sendikal faaliyetlere katılmak, işyeri sendika temsilciliği veya işçi temsilciliği yapmış olmak, yapmak veya temsilciliğe aday olmak, mevzuattan ya da sözleşmeden doğan haklarını takip için işveren aleyhine idari veya adli makamlara başvurmak veya bu hususta başlatılmış sürece katılmak, ırk, renk, cinsiyet, medeni hal yükümlülükleri, hamilelik, din, siyasi görüş, etnik veya sosyal köken, 70. madde uyarınca kadın işçilerin çalıştırılmalarının yasak olduğu sürelerde işe gelmemek, hastalık veya kaza nedeniyle 17. maddenin (1) numaralı bendinin (b) fıkrasında öngörülen bekleme süresinde işe geçici olarak devam etmemek.

4. İşe İade

İşveren haklı bir neden olmaksızın işçinin hizmet aktini fesh ederse mahkeme tarafından işçinin işe iadesine karar verilebilecek, iade kararına rağmen işçi işe başlatılmazsa mahkemenin takdir edeceği en az altı ay en fazla bir yıllık ücreti tutarında işveren işçiye tazminat ödeme durumunda kalacak, ayrıca hizmet aktinin feshi ile kesin hüküm arasında çalışılmadan geçen sürenin dört ayı kadar işçinin ücret ve diğer hakları ile işçiye bildirim süresi verilmemiş ve bildirim ücreti de ödenmemişse bildirim sürelerine ait ücret ödenecektir.

5. Topluca İşçi Çıkarma

İşveren, ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işletme ve işyerinin gerekleri sonucu topluca işçi çıkarabilecektir.

6. 4857 Sayılı İş Yasasınının 4773 Sayılı İş Güvencesi Yasasında Yaptığı Değişiklikler

4773 sayılı yasanın uygulama alanı olan 10 ve 10'un üzerinde işçi istihdam etme koşulu 30 ve 30'un üzerinde işçi istihdam etme olarak değiştirilmiştir. 30 işçinin altında işçi istihdam eden belediyelere 10.06.2003 tarihinden itibaren iş güvencesi ile ilgili yasa hükümleri uygulanmayacaktır.

İş güvencesi ile ilgili yasa hükümleri 15.03.2003-09.06.2003 tarihleri arasında 10 ve 10'un üzerinde işçi istihdam eden belediyelerde uygulanacaktır. 10.06.2003 tarihinden itibaren ise 30 ve 30'un üstünde işçi istihdam eden belediyelerde uygulanacaktır.

4857 sayılı Yasanın getirmiş olduğu bir diğer değişiklik ise 4773 sayılı yasada mahkeme tarafından işe iadesine karar verilen işçinin işe başlatılmaması durumunda işveren tarafından, işçiye en az 6 ve en fazla 12 aylık ücreti tutarındaki tazminat ödeneceğine ilişkin hükmü en az 4 ve en fazla 8 aylık ücreti tutarında tazminat ödenir şeklinde değiştirilmiştir.

VI. SONUÇ

Kamu kurum ve kuruluşlarında daimi işçi kadrolarında istihdam edilecek işçilerin merkezi bir sınava tabi tutulması ülkemiz açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak işçilerin yerleştirilmesi konusunda talebin iki katı kadar bir göndermenin yapılması kayırmacılığı ister istemez gündeme getirmektedir.

Özürlü ve eski hükümlü işçi istihdam etmemenin müeyyidesi yukarıda da izah edildiği üzere çok ağırdır. 50 ve 50'nin üzerinde işçi istihdam eden belediyelerin idari para cezasına maruz kalmamaları için buldukları yerdeki Türkiye İş Kurumu'nun ilgili birimi ile mevzuatta ön görülen yazışmaları süresi

içerisinde yapmaları gerekmektedir. Belediye şirketleri de, kurum ile ön görülen süre içinde yazışma yapmalıdır.

15.03.2003'te yürürlüğe girmiş olan 4773 sayılı İş Güvencesi Yasası yeni bir uygulama olarak 10 ve 10'un üzerinde işçi çalıştıran belediyeleri ve bu yasayı değiştiren 10.06.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Yasası 30 ve 30'un üzerinde işçi istihdam eden belediyeleri yakından ilgilendirmektedir. Bu yasalar ile belediyelere çok büyük sorumluluklar düşmektedir. Özellikle işçilerin iş sözleşmelerinin fesh edilmesinde azami dikkat ve özen gösterilerek fesihlerin yasa, toplu iş sözleşmesi ve bireysel hizmet akitlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- Güler, Birgül v.d., **Belediye Personel Sistemi**, TODAİE Yayın No: 294, Ankara 1999.
Cumhuriyetin 75.Yılında Mahalli İdarelerimiz, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
 Yayın No: 25, Aralık 1998.
 Tortop, Nuri, **Mahalli İdareler**, TODAİE Yayın No: 237, Ankara 1991.
 Yeter, Enis, Mahalli İdarelerde Personel Atama İşlemleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 5, Eylül-1994.

İlgili Mevzuat

- 4857 Sayılı İş Yasası(10 Haziran 2003 Tarih ve 25134 Sayılı Resmi Gazete.
 Mülga 1475 Sayılı İş Yasası(01 Eylül 1971 Tarih ve 13943 Sayılı Resmi Gazete).
 Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzük(17 Mart 1987 Tarih ve 19403 Sayılı, Resmi Gazete).
 Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar, Hakkında Uygulanacak Yönetmelik(20 Temmuz 1983 Tarih ve 18110 Sayılı Resmi, Gazete).
 Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar, İçin Yapılacak Merkezi Sınav ve İşe Yerleştirmeye İlişkin Çalışma ve Sosyal, Güvenlik Bakanlığı Tebliği (17 Temmuz 2000 Tarih ve 24082 Sayılı Resmi Gazete).
 Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlü ve Eski Hükümlüler Hakkında Yönetmelik(11 Eylül 1999 Tarih ve 23813 Sayılı Resmi Gazete).
 Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlü ve Eski Hükümlülere İlişkin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tebliği (19 Eylül 2000, Tarih ve 24175 Sayılı Resmi Gazete).
 Özürlülerin İstihdamı Hakkında Tüzük(16 Mart 1987 Tarih ve 19402 Sayılı Resmi Gazete).
 Özürlü ve Eski Hükümlülerin İstihdamı İle İlgili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tebliği(27 Ocak 1999 Tarih ve 23593 Sayılı Resmi Gazete).

ÇEVRECİLİĞE FARKLI YAKLAŞIMLAR VE DERİN EKOLOJİ YAKLAŞIMINA BOOKCHIN'İN ELEŞTİRİSİ

İsmail GÖKDAYI*

I. GİRİŞ

Günümüzde çevreye bakışımızı yönlendiren çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Artan çevresel sorunlardan, kentlerin karmaşasından, yabancılaşmadan bunalan modern insanlar, sürekli bir arayış içinde doğaya dönüş söylemleri içerisindeyiz. Bu yaklaşımların bir kısmı kapitalist düzene karşı mücadele biçimini alırken, bir kısmı da kapitalist düzenin içinde düzeltimci ve değişimci karakter izlemekte, bir diğer kısmı da mistik bir anlayış içinde yer almaktadır. Hemen hemen her kavramın önüne bir eko sözcüğü eklenerek yeni kavramlar türetilmeye başlanmaktadır.

Derin Ekoloji yaklaşımı inceleme konumuzdur. Gerek içerdiği mistik ve dinsel unsurlar, gerekse “doğanın kendi haline bırakılması” gibi oldukça uçuk ve günümüz koşullarında gerçekleşemez öngörülerini nedeni ile de çevre bilimi açısından ilginçtir.

Bu çalışmada öncelikle çevre ve derin ekoloji ile ilgili çeşitli kavramlar açıklanmaya çalışılacak, arkasından derin ekoloji kavramının kuramsal temelleri, ilkeleri verildikten sonra derin ekolojiye karşı getirilen eleştiriler irdelenecektir.

Mistik ekoloji içinde sayılan derin ekolojiyi incelemeye başlamadan önce, çevre üzerine mistik bir efsaneyi aktardıktan sonra açıklamalarımıza geçmek gerekir. Aktaracağımız efsane, bir İskandinav efsanesidir.¹

Bir İskandinav efsanesi: Ragnarok

“Tüm varlıkların dünyevi alanlarının paylaşır ildiği bir zamanda; Tanrılar göksel bir alanı (Asgard) işgal ediyorlardı ve insanlar

* A.Ü.S.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Kent ve Çevre Bilimleri Araştırma Görevlisi

1 Derin ekolojinin kurucusu da Norveçli bir düşünür olduğuna göre, oldukça anlamlı bir başlangıç olacaktır.

yeryüzünde (Midgard) yaşıyorlardı; onların altında ise devlerin, cücelerin ve ölülerin karanlık, buzlu alanı Niffleheim yer alıyordu. Bu alanlar dev bir dişbudak ağacı ile, Dünya Ağacı ile birbirlerine bağlanıyorlardı. Dünya Ağacı'nın dalları göğe, kökleri ise yeryüzünün en derin yerlerine ulaşıyordu. Dünya Ağacı sürekli olarak hayvanlar tarafından kemirildiği halde her zaman yeşil kalıyor, kendisine sürekli olarak hayat aşılayan sihirli bir pınar tarafından yenileniyordu.

Bu dünyaya şekil veren tanrılar istikrarsız bir sessizlik ortamında hüküm sürüyorlardı. Düşmanları olan devleri buz ülkesine sürmüşlerdi. Kurt Fenris zincire vurulmuştu ve Midgard'ın büyük yılanı yakınına yaklaştırılmıyordu. Pusudaki tehlikelere karşı tanrılar, insanlar ve tüm canlılar için genel bir huzur ve bolluk söz konusuydu. Bilgelik tanrısı Odin tüm tanrılara hükümdarlık ediyor, insanların savaşlarını izliyor ve ölenlerin en kahramanlarını, büyük kalesi Valhalla'daki ziyafetlerine katılmaları için seçiyordu.

Odin'in oğlu Thor yalnızca güçlü bir savaşçı, inatçı devlere karşı Asgard'ın savunucusu değil, aynı zamanda insanlar arasında inancın ve anlaşmalara bağlılığın korunmasını gözeten bir düzen tanrısıydı. Bolluk, bereket, aşk, yasa, deniz ve gemi tanrıları/tarıçaları ve yeryüzünün tüm şeylerinde ve varlıklarında barınan sayısız animist ruh vardı.

Ancak gözlerini zenginlik hırsı bürümüş olan tanrılar, sırlarını açıklamaya zorlamak için altın yapıcısı büyücü Gullveig'e eziyet ettikleri zaman düzen yıkılmaya başladı. Tanrılar ve insanlar arasında anlaşmazlık büyüdü. Tanrılar sözlerini tutmamaya başladılar; fesat, ihanet, rekabet ve tamah dünyaya egemen olmaya başladı. Temel birliğin yıkılmasıyla birlikte, tanrıların ve insanların Asgard'ın ve Midgard'ın günleri sınırlandı. Karşı konulmaz bir biçimde dünya düzeninin ihlali, Ragnarok'a, tanrıların Valhalla önündeki büyük çatışmada ölümüne yol açacaktı. Tanrılar; devler, kurt Fenris ve Midgard Yılanı ile yaptıkları korkunç bir savaşta yenileceklerdi. Savaşın karşılıklı olarak birbirini yok etmeleri sonucunda, insanlık da telef olacak ve geriye soğuk ve karanlık bir boşlukta çıplak kayalardan ve taşkın okyanuslardan başka birşey kalmayacaktı. Ancak dünya böyle çözülüp ilk haline döndükten sonra, kendisini yıkan kötülüklerden ve fesatlıklardan temizlenerek yeniden canlanacaktır. Ayrıca boşluktan çıkan yeni dünya başka bir felakete sü-

rüklenmeyecekti; çünkü ikinci kuşak tanrılar ve tanrıçalar atalarından ders alacaklardı. Böylece insanlık çok uzun bir süre boyunca keyif içinde yaşayacaktır.”²

II. KAVRAMLAR

Günümüzde artan çevre sorunlarına koşut olarak da birçok çevresel tanımlamalar bulunmaktadır. Çevre, ekoloji-çevrebilim, toplumsal çevrebilim, siyasal çevrebilim, radikal çevrecilik, ortodox çevrecilik, çevreci sofuluk, bio-merkezcilik, çevre-merkezcilik, çevreci çıkarıcılar, eko-feminizm, eko-dindarlık (ecopiety-sinizm), eko-adalet gibi daha birçok tanımla karşı karşıyayız. Çalışmanın bu kısmında bu tanımlara ilişkin detaylar verilecektir.

1. Çevre, Ekoloji-Çevrebilim, Toplumsal Ekoloji

Çevreye genel bir tanım vermek gerekirse; “insan faaliyetleri ve canlı varlıklar üzerinde hemen ya da süre içinde dolaylı ya da dolaysız bir etkide bulunabilecek fiziksel, kimyasal, biyolojik ve toplumsal etkenlerin belirli bir zamandaki toplamıdır.”³ Diğer yandan bazı çevre betimlerinde farklı eksenlerde çizilmektedir. Çevre; doğayı ve içinde barındırdığı ekolojik ortamı ifade etmekte ve bu ortama kısaca ve can alıcı bir ifade ile yaşamı destekleyen sistemlere,, insanın içinde yaşadığı ortamdır.⁵ Çevrecilik ise; çevreye duyulan ilgiden kaynaklanan ve bu ilgiyi açıklayan ideolojiler ve uygulamalardır.⁶

Aslında çevre tanımı yapılırken salt doğa eksensli bir tanım eksik kalacaktır. Çünkü insan doğayı ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirmekte ve kullanmakta; böylece doğayı değiştirmektedir. Değişen ve değiştirilen doğayı da çevre tanımı içinde belirtmek gereklidir. Bu anlamda çevre; insanların elinin altında uzanabildiği ve ihtiyaçlarını ve isteklerini karşılamak için kullandığı her şeydir.⁷

Ekoloji kavramı ise yaklaşık bir asır önce Ernst Haeckel tarafından, hayvanlar, bitkiler ve inorganik çevreleri arasındaki karşılıklı ilişkileri anlatmak için kullanılmıştır. Haeckel'den bu yana terim içerik olarak; kentlerin, sağlığın

2 Murray BOOKCHIN, Özgürlüğün Ekolojisi Hiyerarşinin Ortaya Çıkışı ve Çöküşü, Ayrintı Yay. No: 100, Çev: Alev TÜRKER, 1994, İstanbul, s.95-96.

3 Ruşen KELEŞ - Can HAMAMCI, Çevrebilim, İmge Kitabevi, Ankara. 1993, s.21.

4 Mine-Fikret BERKES, Biyolojik Çeşitlilik, Genişletilmiş 2.Baskı, TÇV Yay., Ankara, 1992, s.25.

5 Gro Harlem BRUNDTLAND, “Ortak Geleceğimiz Raporu Önsözü”, Ortak Geleceğimiz, 3.Baskı, TÇV Yay., Ankara, 1991, s. 18.

6 KELEŞ-HAMAMCI, s. 169.

7 İsmail GÖKDAYI, Çevrenin Geleceği Yaklaşımlar ve Politikalar, TÇV Yay., Ankara, 1997, s.22.

ve aklın ekolojilerini içerecek biçimde genişletilmiştir. Terim; Yunanca yurt anlamına gelen Oikos ve bilgi-anlama anlamına gelen Logos kelimelerinden türetilmiştir.⁸

Günümüzde Ekoloji ve Çevrecilik terimleri çoğu zaman aynı anlamda ya da birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Oysa Bookchin ekoloji ve çevreciliğin aynı anlamlara gelmediğini vurgulamaktadır. Bookchin'e göre çevrecilik;

“Doğayı, yalnızca insan kullanımı açısından daha yararlı hale getirilmesi gereken hayvanlar, bitkiler, madenler vb. gibi ‘nesnelere’den oluşan edilgin bir doğal çevre olarak gören ‘mekanist’, araçsal bir bakışı ifade eder. Bu anlamda çevrecilik; doğayı doğal kaynakların ya da hammaddelerin depolama ambarına indirmek eğilimidir; şehirler ‘kent kaynakları’na, sakinleri ise ‘insan kaynakları’na dönüşür.

Ekoloji ise basitçe; doğanın dinamik dengesiyle, canlı ve cansız şeylerin karşılıklı olarak bağımlılıklarını inceler. Eleştirel bir açıdan ise ekoloji; insanın doğal dünya ile ayrılığından kaynaklanan büyük dengesizlik alanına açılır.”⁹

Toplumsal Ekoloji ise; topluluktaki ya da ekosistemlerdeki toplumsal ve doğal ilişkilerinin karşılıklı bağımlılıklarını, ilişkilerin biçimlerini ve modellerini bütüncü bir anlayış içinde açığa çıkarmaya çalışır. Hiyerarşik yapılanmanın çevresel sorunlarına engel olduğunu vurgular.¹⁰

2. Köktenci (Radikal) Çevrecilik

Köktenci çevrecilik; 19. yy'dan itibaren birtakım romantik düşüncelerden etkilenen bazı düşünürlerin liberal sistem içinde yaptığı bir sorgulamadır. Bu açıdan bakıldığında doğaya doğa olduğu için saygı duyulur; sağladığı yararlardan ve insan-doğa ilişkilerinden dolayı değil. İnsanların doğa karşısında ussal değil, duygusal bir sorumluluğu olduğunu varsayarlar.¹¹ P.Kropotkin, E. Howard, P.Geddes, P.Abercrombie, L.Mumford ve P.Godman gibi düşünürler; hızlı kentleşme ve sanayileşmenin, insanı ve sahip olduğu değerlerden ve topluma aitliğinden uzaklaştıran-yabancılaştıran sonuçlarını sorgulamışlardır. Günümüz sanayi sistemine karşıdırlar; güncel krizin bir teknolojik durumun diğerinin yerini almasıyla çözülebileceğine inanmazlar ve yeni yaşam biçimlerini benimsemeye isteklidirler. Radikal liberter çevreciler için toplumsal

8 BOOKCHIN, s. 100. Jonathan PORRITT, Yeşil Politika, Ayrıntı Yay., 2. Basım, İst., 1989, s. 18. KELEŞ-HAMAMCI, s.27. Felix GUATTARI, Üç Ekoloji, Hil Yay., İst., 1990, s.7.

9 BOOKCHIN, s. 100-101.

10 BOOKCHIN, s. 102 vd.

11 KELEŞ-HAMAMCI, s. 180.

değişimi zorlamak yetersizdir. Çünkü değerlerde temel bir değişim peşindedirler. Çağdaş sanayi akımının bürokratik ve hiyerarşik baskılarından kurtulmanın yolu olarak kişisel özerklik ön plandadır.¹²

3. Çevreci Sofuluk (Environmental Puritanism)

Çevrenin korunmasında kendine özgü bir biçimiyle, daha da derin yaklaşımlar sunan “Çevreci Sofuluk” önermeleri açısından incelenmeye değerdir. Temel olarak insan ilişkilerinin doğaya yaptığı etkileri vurgulayan ve bu etkilerin etik olmadığını ve bu değişikliklerin geri alınmayacağı tezini işleyen Çevreci sofuluğun üç temel bakış ilkesi daha sonra Ortodoks çevreciliğin on ilkesinin kökenlerini oluşturmuştur. Bunlar:¹³

1. İnsan hakları doğal çevrenin dışavurumudur,
2. Doğal çevredeki insan değişiklikleri geri alınmaz,
3. Çevredeki insan değişiklikleri etik değildir.

4. Ortodoks Çevrecilik

Çevrenin korunmasında daha katı bir anlayış içinde olan “Ortodoks Çevreciler” ortaya koydukları ilkelerle, çevre konusunda karamsar bir tablonun oluşturulmasına neden olmaktadır. Çevreci sofuluğun etik temelleri, çevresel politikanın formülasyonunu bir dereceye kadar basit bir olgu olarak görür. “Kraldan daha çok kralcı olmak” deyimini ile bütünleştirebileceğimiz Ortodoks çevreciliğin on temel ilkesi bulunmaktadır:¹⁴

1. Piyasanın başarısızlığı çevresel düşmenin (başarısızlığın) nedenidir.
2. Tüm insan yoğunluğu seçilmiş olmalıdır.
3. İnsanlara ve çevresine ait tüm riskler seçilmiş olmalıdır.
4. Özel kaynak yönetimi doğal olarak israfa yol açar.
5. Özel kaynak yöneticilerinin gelecek nesillerle ilgili endişeleri yoktur.
6. Toplum sağlıklı bir çevre için ödeme yapmak istemez.
7. Çevresel ve ekonomik değerler ölçülemezler.
8. Kentte çalışan işçiler kent dışında (country) yaşamamalıdır ve kütüphaneler orta ölçekli sanayi kuruluşlarına (KOBİ'lere) 3 bloktan yakın olmamalıdır.

¹² PORRITT, s. 19-20.

¹³ James L. HUFFMAN. “Protecting the Environment- From Orthodox Environmentalism”, Harvard Journal of Law & Public Policy, Spring 1992, Vol: 15, Issue: 2, pp:349-360.

¹⁴ HUFFMAN, pp:349-360.

9. Siyasal korumalar çevreci değildir (anti-environmental).
10. Olumlu yönetsel hareket bir kamu politikasının varlığını gösterir.

5. Çevre-merkezcilik ve Bio-merkezcilik

Giderek sanayileşen, teknikleşen, kent ortamında gelişen insanlar daha fazla yeşile ve doğa özlemine doğru yönelmeye başladılar. Kendilerini kırılmış, boyun eğmiş, ezilmiş olarak hisseden insanlar; soyut ve yapay dünyadan uzaklaşmaya, ilerleme terimine karşı çıkmaya ve 'doğaya dönme' söylemini söylemeye başladılar.¹⁵

Antropolog Stan Steiner, tarih boyunca insanın çevre-merkezli bir yaşam döngüsü içinde yaşadığını ve çevre-merkezciliğin insanların belirleyici dinsel bakış açılarından birisi olduğunu vurgulamıştır. 1959 yılında toplanan ve uzman çevrecilerin katıldığı "Yaban Hayatı Koruma Konferansında; insanın nüfus artış hızı sorununa çözüm bulunamazsa, doğal ve yaban hayatını korumaya yönelik hiçbir çabanın başarıya ulaşamayacağı vurgulanmıştır. David Brower ve Sierra Kulübü olarak adlandırılan bu düşüncede; geleneksel koruma yöntemleriyle ekolojik perspektif arasında bağlantı kurulmaya çalışılmıştır.¹⁶

6. Eko-dindarlık (Ecopiety-Sinizm)

Eko-dindarlık, derin ekolojinin Sinitic¹⁷ bir görünüşüdür. Eko-dindarlık, radikal çevrecilik gibi Sinizm'den esinlenmiştir ve Sinizmin yeni bir anlamı olarak karşımızdadır. Bu yönü ile çevre için Sinizmin en uzak anlamlılığını oluşturur. Radikal çevrecilik gibi Sinizin; evren ve doğadaki bizim yerimizin çevresel şeklini tanımlar ve çevresel değerlere/hükümlere göre nasıl yaşanacağı konusunda kural koyar. Konfüçyüs, Tao ve Buda öğretilerinin doğayı korumayı esas alan değerleri ön plandadır.¹⁸

Günümüzde ayrıca Hristiyanlıkta ve İslamiyette de çevresel kaygılara yanıtlar bulunmaya çalışılmaktadır. Papa II. Jean Paul'ün 1988'de yayınladığı genelgesi "Sollicitudo rei socialis" (toplumsal kaygı) çevresel hareketin Katolik

15 GUATTARI, s.8.

16 Sezai ÖZÇELİK, Orhan BÜLENT, Hatice CANKÜRTÜNCÜ, Mutlu Cumhur CELEP, Kaoru MURAKAMİ, 1996, Ankara. George SESSION'un "Ecocentrism and the Anthropocentric Detour" adlı makalesinin A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Kent ve Çevre Bilimleri ABD 'Çevrebilim' dersi için hazırlanan tartışma metinleri.

17 Sinizm; Konfüçyüsizm, Taoizm ve Budizme dayanan Çin kaynaklı öğretilere verilen genel addir.

18 Hwa Yol JUNG, "The Way of Copiety: An Essay in Deep Ecology From A Sinitic Perspective", Asian Philosophy, 1991, Vol. 1, Issue: 2, pp. 124-140.

katılımcıları arasında bir dönüm noktası olmuştur. İlk defa bir Vatikan belgesinde; sürdürülebilir kalkınma ve çevresel değerlerin içeriği kendi adıyla tartışıldı. “Biz hepsini çağırdık, gerçekten mecburduk, ikinci binyılın son onyılı, herkes için tehlikeler arz eden korkunç meydan okumalarla karşı karşıyadır”.¹⁹

Bununla birlikte, insanın farklı tutum ve davranışlarını genel çerçeveler içinde dengelemek ancak, insanüstü bir güçle mümkün olabilir. İslâm bilginlerine göre dünya ve ahiret huzurunun sağlanabilmesinin başlıca üç aşamada mümkün olabileceği belirtilmektedir. Bunlar; zaruriyyat, haciyat ve tahsiniyat’tır.²⁰

“Zaruriyyat; din ve dünya menfaatlerinin karşılanmasında gerekli olan her şeydir ve bunların olmaması durumunda karışıklık ve bozukluk söz konusudur. Mesela; bedeni ve akli korumak için mutlak olarak yemek ve içmek zarurettir.

Haciyat; mükellefler üzerinden meşakkatlerin kalkması için gerekli olan şeylerdir ve insana genişlik ve ferahlık hissi verir. Bu açıdan temiz ve helal olan şeyleri yemek haciyattır.

Tahsiniyat; aklın kabul edebileceği güzel adetlere sarılmak ve aklın kabul etmediği pis veya kötü hallerden koruyucu ve güzel ahlak olarak kabul edilen şeylerdir. Yeme ve içmede israfa kaçmadan ekonomik davranmak da tahsiniyattır.”

Bu örnekleri daha da açmak mümkündür. Önemli olan bütün dinlerde az veya çok doğa ve çevre düzenlemelerine rastlanılmaktadır. Eko-dindarlık sayesinde, dinsel kuralların değişmezliği arkasına sığınarak vurdumduymazlık içinde olanların dikkati çekilmeye çalışılmaktadır. Sorun aslında, modern bakış açısı ile dinler ve geleneksel kutsal öğretiler arasındaki ciddi görüş ayrılıklarından²¹ kaynaklanmaktadır.

7. Eko-çıkarcılar (Eco-opportunizm)

Bir yanda giderek daha da karmaşıklaşan ve biriken çevresel sorunlar, diğer tarafta bu sorunlara alternatif olarak üretilen bilgiler ve nesnelere. Bu

19 Drew CHRISTIANSEN, “Ecology, Justice and Development”, Theological Studies, March 1990, Vol. 51, Issue. 1, pp. 64-81.

20 SAKALLI, Talat: “Hadisler Açısından Çevre İsrarı”, Diyanet Dergisi Temmuz-Ağustos- Eylül 1991, C: 27, Sayı:3, Aynı Basım, s. 59.

21 Ali BULAÇ, “Çevre Sorununa Alternatif Arayışlar”, Birikim, Sayı: 57-58, Ocak-Şubat 1994, s. 31.

saptama bende önemli bir kuşkuya neden oldu. Bilgisayar kullanıcıları iyi bileceklerdir. Bilgisayar sistemini kilitleyen virüsler vardır; sisteminizi tıkar, bazıları iyi huyludur zarar vermez, ama bazıları da vardır ki sisteminizi ve dosyalarınızı bozar. İşte bu bilgisayar virüsleri durup dururken çıkmadı ortaya. Birileri önce bu virüsleri üretti, arkasından da bu virüsleri etkisiz duruma getiren virüs temizleme programları çıkarıldı. Önce zorunlu bir talep ortamı, arkasından bu talebe karşılık verebilecek sunum oluşturuluyor.

Çevre sorunları konusunda da benzeri bir yaklaşım söz konusu edilebilir. Birileri insanlığın gündemine çevresel sorunları getirdi. Bir tarafta dünyadaki toplam gelirin % 80'inini oluşturan dünya nüfusunun % 20'lik bir kısmı, dünya toplam tüketiminin de yaklaşık olarak % 80'lik bir kısmını oluşturmaktadırlar. Çeşitli faaliyetleri ve bitmek bilmez tüketim hırsları ile (Ragnarok Efsanesindeki hırslı tanrılar gibi); hem dünya kaynaklarının giderek çok hızlı bir biçimde azalmasına neden oluyorlar, hem de % 80'lik yoksul dünyaya da daha çok tüketmeleri konusunda baskı yapıyorlar.

İşte çevresel sorunların temel nedeni olan gelişmiş dünya, sorunun bu boyuta gelmesinde fazlaca bir etkisi bulunmayan yoksul dünyaya başka bir görüntü ile yine ürettiği ürünlerini satıyor. Bu konuda zaman zaman bazı polemikler de yaşanmıyor değil. Sözelimi; nükleer teknolojiyi üçüncü dünyaya vermek için; nükleer teknolojinin çevre için oldukça zararlı olduğunu belirtiyor, diğer taraftan da -madem ki çevre ve insan sağlığı açısından oldukça tehlikeli kabul ettikleri- kendi ülkelerindeki nükleer santrallerin kapatılması bir tarafa yeni santralleri yapıyorlar. Ayrıca, nükleer teknoloji konusundaki bu Ortodoks tutumlarını sürdüren gelişmiş dünya, aynı hassasiyetlerini konu para olunca silah pazarı göstermiyorlar.

Şimdi artık bir akım başladı; çevreye saygılı ürünler veya teknolojiler kullanırsak doğaya daha az zarar vermiş oluruz. Sözelimi; plastik ürünler yerine, doğada daha hızlı çözünebilen kâğıt gibi ürünler kullanılırsa doğaya saygı göstermiş olur muyuz acaba? Kâğıt için kullanılan hammadde yine doğadan ve yenilenmesi zaman almaktadır.

Çevreye saygılı üretim, bence bir aldatmacadan öteye bir şey değil. Kapitalist üretimin doğurduğu kirlilik ve tahribatla tepki toplayan yüzünün, çevre dostu ürünlerle tepkinin azaltılması yatmaktadır. Hemen her alanda çevreyi kullanmak hem moda, hem de yeni bir araç oldu. Sinema ve sanattan tutun, siyaset ve ekonomiye, hukuktan işletme ve kamu yönetimine kadar birçok alanda çevre bir araç olarak kullanılmaya başlandı. Çevre temalı filmler iyi seyirci topluyor, ürünler daha çok satıyor, politikalar daha çok

tarafıtar buluyor; çevreci kesilen bazı insanlar ise daha medyatik ve ünlü kişiler kervanına katılıyorlar. Bu yüzden çevre bir çıkar aracı olarak kullanılıyor.

Hatta göstermelik işbirliği hareketleri de göze çarpmaktadır. ABD'de bazı kuruluşlar bir araya gelerek çevreye karşı sorumlu olduklarını beyan ederek, çevreye karşı daha duyarlı olacakları yönünde bir koalisyon oluşturmuşlardır. ABD'de 7 Eylül 1989 yılında oluşturulan ve kısa adı "CERES-(Coalition For Environmentaly Responsible Economies) Çevreye Karşı Sorumlu Ekonomiler Koalisyonu" olan ve kâr amaçlı olmayan kuruluşun prensipleri daha uygun düşmektedir. Koalisyonun üyeleri arasında; çevreci kuruluşlarla birlikte, sosyal yatırımcılar ve kamu yararına çalışan gruplar yer almaktadır. Koalisyon firmalara yol gösterici 10 prensip belirlemiştir. Bunlar:22

A. Biyosferin Korunması

Su, hava ve toprak ile bunların üzerinde yaşayan canlılara zarar verecek herhangi bir maddenin çıkarılması önlenecektir. Ayrıca; çalışmaların etkilediği bütün yaşama ortamları korunacak, açık alanlar ve doğal ortamlar gözetilecek ve biyolojik zenginlikler korunacaktır.

B. Doğal Kaynakların Sürdürülebilir Kullanımının Sağlanması

Yenilenebilen doğal kaynaklar olan; su, toprak ve ormanlar sürdürülebilir biçimde kullanılacaktır. Yenilenemeyen kaynaklar ise; daha dikkatli bir planlama ile uygun biçimlerde kullanılacaktır. Kaynakların sürdürülebilir kullanımı sayesinde üretimin sürdürülmesi mümkündür. Bu konudaki endişelerimizi ikinci bölümde belirttik.

C. Atıkların Azaltılması ve Yok Edilmesi

Geri kazanım ve kaynak azaltması ile atıklar olabildiğince azaltılacak, bütün atıklar elden geçirilip güvenli ve sorumluluk taşıyan yöntemler ile yok edilecektir.

D. Enerjinin Tasarruf Edilmesi

Ürün ve hizmetlerin kullanımında enerjinin verimliliği geliştirilecek ve enerji tasarruf edilecektir. Çevreye zarar vermeyen ve sürdürülebilir enerji kaynaklarının kullanımı için azami gayret gösterilecektir.

E. Çevre Risklerinin Azaltılması

Güvenli teknolojilerin ve çalışma yöntemlerinin kullanılması ile; acil durumlara karşı hazırlıklı olarak hem çalışan personelin, hem de toplumun çevre, sağlık ve güvenlik açısından risklerini en aza indirmek için dikkat edilecektir.

F. Güvenli Mal ve Hizmet Üretilmesi

Çevreye, sağlığa ve güvenliğe zarar veren mal ve hizmetlerin üretimi durdurularak; tüketicilere mal ve hizmetlerin çevreye etkileri konusunda yeterli bilgi verilerek, güvenlik açısından yetersiz uygulamalar düzeltilecektir.

G. Bozulan Çevrenin Yenilenmesi

Çevreye, sağlığa ve güvenliğe verilen zararlar düzeltilerek; kişilere verilen zararlar tazmin edilecek ve çevreye verilen zararlar yenilenecek giderilecektir.

H. Kamuoyunun Bilgilendirilmesi

Sağlık, güvenlik ve çevre açısından tehlike arz eden durumlar karşısında ilgili kişi ve kuruluşlar haberdar edilecek, işyerlerinin yakınlarındaki insanların fikir ve tavsiyeleri dikkate alınacaktır.

I. Yönetim Taahhütlerinin Verilmesi

Yönetim kademelerinin çevre ile ilgili bilgilerden haberdar olmaları ve çevre politikalarından sorumlu olmalarını sağlayacak bir çalışma tarzı sürdürülecektir.

J. Denetimlerin Yapılması ve Raporlar Düzenlenmesi

Yapılan çalışmalar prensiplere uygunluğu açısından değerlendirilecek ve kamuya açık bir CERES raporu düzenlenecektir.

Ancak dünyadaki çevresel etkilerin asıl sorumlu kaynağı olan bu ülkede yapılan bu tip çalışmalar bile sonucu değiştirmiyor. Çevre giderek daha da kirleniyor, habitatlar bozuluyor, kaynaklar daha hızlı bir biçimde tüketilmeye devam ediliyor. Görünen o ki, oportünizm yeni yüz olarak çevreyi kullanmaktadır. Yapılan bu koalisyona rağmen ABD yine dünyanın en büyük kirleticisi ve doğa düşmanı olma kimliğini kimseye bırakmamıştır.

Eko-çıkarcılara birçok alanda daha örnek verebiliriz; sinema alanında çevre sorunlarını konu alan kişilerin asıl amacının çevre sorunlarını irdelemek yerine, bu konuyu bir çıkar aracı olarak kullandıkları kanısındayım. Diğer yandan yeşil otomobiller konusu ayrı bir sorundur. Bunun gibi örnekleri daha da artırmak mümkündür. Açıkçası üzerinde çevre ile ilgili tüm ürünler konusunda ciddi

kuşuklarım var. Bu yolla çevreyi kullanarak daha çok satmanın bir başka yolunu geliştirmiş olduklarına inanıyorum. Bu açıdan eko-çıkarcılık dünyanın geleceği açısından önemli bir tehlikedir. Tıpkı “Truva Atı” örneğinde olduğu gibi.

III. DERİN EKOLOJİ KAVRAMI

1. Kavramın Anlamı ve Ortaya Çıkışı

Batı’da çevrecilik hareketi, radikal çevrecilerin 19.yy’da endüstrileşmenin birçok hastalığın nedeni olarak görülmesi sayesinde gelişmiştir. Rachel Carson’un 1962’de yayınladığı Silent Spring (Sessiz Dere) adlı kitabı, derin ekolojiye güç veren düşüncelerin temelini oluşturmuştur. Carson kitabında, tarım zararlılarını öldüren kimyasalların tehlikelerini kanıtladığı gibi, daha sonraki yazılarında da doğayı tanıma ve insanın doğayı içinde duymasının onu parçalara ayırıp sınıflandırmaktan önemli olduğunu vurgulamıştır.²³

Norveçli düşün adamı Arne Naess, reformcu çevreciliğe karşı derin ekolojiyi önererek, arz bilgeliği (ecowisdom) üzerinde durmuştur. Eko-filozofik temalar içeren Naess, bu temelini Budizm, Taoizm, Konfüçyüsizm, Sokrat öncesi Yunan düşüncesi ve Amerikan Kızılderililerinin mistik inançlarına dayandırır. Bu nedenle derin ekoloji çoğu zaman mistik ekoloji bağlamında değerlendirilir. Berkes ve Kışlalıoğlu, ekoloji ve ekobilgelik inancının Yunus Emre’de de bulunduğunu vurgulamaktadır.²⁴ Ayrıca Kızılderili Reis Seattle’ın düşünceleri-Naess’den önce yaşamış olmasından dolayı- derin ekoloji için ana kaynaklardan birini oluşturmaktadır. Gerçi Seattle’ın doğaya bakış açısı günümüz paradigması açısından anlaşılabilir gibi görünse de, insan-doğa bütünleşmesi için önemli bir kanıttır.

2. Derin Ekoloji İlkeleri

Arne Naess’in şekillendirdiği derin ekoloji; insanın doğal çevrede yabancı gibi değil, canlı ve cansız her şeyle eşdeğer sayılması olarak vurgulanabilir. “Evrendeki dengenin, değerler karşısında yansız kalan değil, fakat değer yaratan yönleriyle kıvanç duyabileceğimiz, başka canlı varlıkları öldürmek yerine onlarla birlikte yaşayabileceğimiz toplumlara ve yerleşim yerlerine gereksinmemiz vardır... Neredeyse, iyi yaşam, canlı varlıkları tehdit eden bir yaşam anlamına gelmeye başladı. Dünyanın küçük bir bölümündeki kısa dönemli bir

23 Günseli TAMKOÇ, “Derin Ekolojinin Genel Çizgileri”, Birikim, Sayı:57-58 Ocak-Şubat 1994, s.87.

24 Mine KIŞLALIOĞLU-Fikret BERKES, Çevre ve Ekoloji, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1990. s.31 vd.

gönenci maddi servetteki yıkıcı artışlarla ölçülmekte olması çok yanlıştır.” “Çevre bunalımı bir yeniden doğuşun başlangıcı olmalı, kültürel yönden bütünleşmiş bir teknoloji, ekonomik gelişmenin birlikte yer alabileceği yeni toplumsal yaşam biçimleri oluşturulmalıdır.”²⁵

Naess, Derin Ekoloji yaklaşımının dayandırdığı temel ilkeleri 8 noktada toplamıştır. Bunlar:²⁶

1. Yeryüzündeki her şey değerlidir ve insan merkezci düşünceden uzaklaşılmalıdır. Yeryüzünde insanların ve insan dışında kalan canlıların yaşamlarının gönenci ve gelişmesi kendi başına bir değer taşır. Bu değer, insan dışındaki dünyanın insanlar için taşımakta olduğu değerden bağımsızdır.

2. Ekosistem tümüyle değerlidir, türlerin devamı sürdürülmelidir. Basit, aşağı düzeyde ya da ilkel denilen bitki ve hayvan türleri bile yaşamın zenginliğine ve çeşitliliğine katkıda bulunurlar. Bu nedenle de, yalnız yüksek ya da rasyonel yaşam biçimleri için bir basamak oluşturmakla kalmazlar. Kendi başlarına birer değerdirler. Bu ilke, yaşamın kendisinin, evrim süreci içinde bir zenginlik ve çeşitlilik artışı anlamına geldiğini anlatıyor.

3. İnsanlar yaşamaları için gerekli ihtiyaçlarını, çevreyi yok etmeden, sade bir biçimde doğadan sadece gerekeni almalıdır. Yaşamsal gereksinimlerini karşılamak dışında, insanların, bu zenginlikleri ve çeşitliliği azaltmağa hakları yoktur.

4. Ekosistemdeki tüm yaşam dengeli olmalıdır. İnsan yaşamının ve kültürünün gelişmesi çok daha az bir nüfus gerektiriyor. Bu, insanlar dışında kalan canlı yaşam için de doğrudur.

5. İnsanların çevrelerine olan etkileri aşırıdır ve bu aşırılığa karşı çıkabilecek çok az kişi olmasına rağmen, pek çok kişi bu müdahaleyi vicdanları ra-

24 Arne NAESS, *Ecology, Community and Lifestyle : Outline of an Ecosophy*, Cambridge, 1989, pp:23-36.

25 Arne NAESS, “Deep Ecological Movement: Some Philosophical Aspects”, *Environmental Ethics*, ed. by Susan ARMSTRONG and Richard BOTZLER, McGraw-Hill, 1993, 411-414. Gus DIZEREGA, “Deep Ecology and Liberalism: The Greener Implications of Evolutionary Liberal Theory”, *The Review of Politics*, Fall 96, Vol: 58, Issue: 4, pp:699-735. Ruşen KELEŞ-Can HAMAMCI, *Çevrebilim*, İmge Yay., 2.baskı, Ankara, 1997, s. Günseli TAMKOÇ, “Derin Ekolojinin Genel Çizgileri”, *Birikim*, Sayı:57-58 Ocak-Şubat 1994, s.88- 89. Fatih Bülent YAREN, “Yaşamı Kavrayış Sorunu Üzerine Yapılan Sorun: Çevre Sorunu, Değişen Dünya Görüşü Ekonomi-Ekoloji İlişkileri Bağlamında Ekolojik Kalkınma”, *Yeni Türkiye Dergisi-Çevre Özel Sayısı*, Temmuz-Ağustos 1995, s.99-101. İsmail GÖKDAYI, s. 176-177.

hatsız olmadan yapmaktadırlar. Günümüzde, insanların insanlar dışında kalan dünyaya müdahalesi aşırı ölçülerdedir. Ve bu durum hızla kötüyeye gitmektedir.

6. Yapılacak değişimler, ekonomik ve ideolojik kurumları mutlaka etkileyecektir. Bu nedenle de, bugün uygulanmakta olan politikalar esaslı biçimde değiştirilmek zorundadır. Bu politikalar, temel ekonomik, teknolojik ve ideolojik yapıları etkilemektedirler. Politikalar değişirse, elbette, sonuçlar da, bugünkünden önemli ölçüde farklı olacaktır. Sanayileşmiş ülkelerdeki bugünkü algılanış ve uygulanış biçimiyle ekonomik büyüme yukarıda ilk beş maddede belirtilen ilkelerle çelişmektedir. Sanayileşmiş ülkelerin bugünkü politikalarıyla ideal sürekli ve dengeli ekonomik gelişme anlayışları arasında çok az bir benzerlik vardır. Bugünkü ideolojinin maddi varlıklara yüksek değer biçmesi, bunların sınırlı miktarda olmalarından ve bir mal değerine sahip bulunmalarından dolayıdır. Çok tüketmek ve savurganlık günümüzde prestij değerine sahip tavırlar olmuşlardır.

7. Yaşamın niteliği her şeyden önemlidir. İdeolojideki değişme, esas olarak, giderek yükselen bir yaşam ölçüsüne sahip olmaktan çok yaşam kalitesinin değerlendirilmesine yönelmelidir. Kimi ekonomistler, “müphem” olduğu bahanesiyle, yaşam kalitesi terimini eleştirmektedirler. Fakat, yakından bakılınca onların, müphem buldukları şeyin, terimin ölçülemeyen niteliği olduğu hemen anlaşılır. Bizim savunduğumuz biçimiyle yaşam kalitesi açısından önemli olan özellikler yeterli biçimde sayısallaştırılmaz. Dolayısıyla, bunu denemeye de gerek yoktur.

8. İnsanların derin ekoloji ilkelerini kabul etmeleriyle, çok büyük değişiklikler yaşanacaktır. Mekanistik dünya görüşü ile gelişen endüstri toplumunun gereklerine göre yaşam felsefesinin maddeci, faydacı ve insanı birbirinin kurdu olarak gören rekabet içindedir. Derin ekolojinin bu etik ilkelerini paylaşan herkesin, gerekli değişikliklerin yaşama geçirilmesi konusunda gerçek bir ahlâki sorumlulukları vardır.

Derin ekoloji ilkelerini özet olarak ortaya koyan Naess, derin ekolojinin ne akademik anlamda bir felsefe ne de bir din ya da ideoloji olarak kurumsallaştırılmış bir akım olduğunu belirtiyor ve yalnızca, doğal dengenin korunabilmesi için biraraya gelmiş kişilerin bir doğrudan eylemine yön verecek ilkeler olarak değerlendirmektedir.²⁷

27 Arne NAESS, “Deep Ecological Movement: Some Philosophical Aspects”, *Environmental Ethics*, s.414.

Arne Naess, ayrıca, derin ekoloji adını verdiği düşünce biçiminin, tersi olan sığ ekoloji yaklaşımından, türlü konularda nasıl ayrılmakta olduğunu da ana çizgileriyle açıklamıştır. Bunları da kısaca özetlemekte yarar vardır:

“1. Kirlilik konusunda, sığ ekolojiye göre, aslolan, teknolojinin havayı ve suyu temizlemesi, kirliliği daha dengeli olarak yaymasıdır. Yasalar, katlanılabilir kirlilik düzeylerini belirleyecek ve kirletici sanayiler terchen az gelişmiş ülkelere taşınacaktır. Oysa, derin ekolojiye göre, kirlilik biyosferik bir açıdan değerlendirilmektedir. Kirliliğin salt insan sağlığı üzerindeki etkileri üzerinde durulmamakta, bütün yaratıkların ve sistemlerin yaşamı da dahil olduğu halde, bir bütün olarak yaşam üzerinde durulmaktadır. Öncelik, kirlenmenin salt kısa süreli, önemsiz etkilerini değil, fakat derin nedenlerini ortadan kaldırmaktadır. Üçüncü ve Dördüncü Dünya ülkeleri kirlilikle savaşının tüm maliyetini üstlenebilecek güçte değildirlir. Bu nedenle de, Birinci ve İkinci Dünya ülkelerinin yardımına muhtaçtırlar. Kirliliğin dışsattımı, yalnız insanlığa karşı bir suç değil, aynı zamanda genel olarak canlı yaşamına karşı da bir suçtur.

2. Kaynaklar konusunda, sığ ekolojinin yaklaşımı şöyledir: Öncelik, kaynaklardan insanların ve özellikle zengin ülkelerde bugünkü kuşakların yararlanmasındadır. Bu görüşe göre, yeryüzünün kaynakları, bunlardan yararlanmayı olanaklı kılan teknolojilere sahip olanlara aittir. Kaynakların tükenmeyeceğine, çünkü, miktarları azaldıkça, yüksek bir pazar fiyatının onları koruyacağına inanılmaktadır. Ve ileri teknolojinin, onların yerini tutabilecek kaynakları üretebileceği kanısı vardır. Bitkiler, hayvanlar ve doğal değerler yalnızca insana hizmet edebilen kaynaklar olarak değerlidirler. İnsana hizmet yolları bilinmiyor ya da sağlanamıyorsa, bu kaynakların yok edilmesinin de önemi yoktur.

Derin ekolojinin kaynaklar konusuna bakışı ise, tümüyle farklıdır. Burada ilgi odağı, bütün yaşam biçimleri için kaynakların ve yaşam ortamlarının, kendileri için varolmasıdır. Hiçbir doğal cisim, kaynak olarak algılanmaz. Böyle bir anlayış, insanların üretim ve tüketim kalıplarının eleştirel bir değerlendirilmesine olanak vermektedir. Önemli olan, birbirinden kopuk yaşam biçimleri ya da yerel durumlardan çok, bir ekosistem yaklaşımıdır.

3. Nüfus konusunda, Sığ Ekolojinin bakış açısı, aşırı nüfus artışının özellikle gelişmekte olan ülkeler için bir tehdit olduğu görüşüdür. Sığ Ekoloji, insanlar için en uygun nüfus sorununu, başka yaşam biçimleri (canlılar) için en uygun nüfus sorunundan bağımsız olarak görür. Uzun dönemde dünyada nüfusun esaslı olarak azaltılmasını arzu edilir bir erek olarak görmez. Oysa, derin ekoloji, gezegenimizdeki yaşam üzerindeki aşırı baskıların nüfus patla-

masından kaynaklandığına inanmaktadır. Dolayısıyla, nüfusun azaltılması en yüksek önceliğe sahip olmalıdır.

4. Kültür çeşitliliği ve uygun teknoloji konusunda da, Sığ Ekoloji, Batının sanayileşmiş ülkelerinin sınırlanmasının, gelişmekte olan ülkeler için bir amaç olarak alınmasını önerir. Batı teknolojisinin benimsenmesinin, kültür çeşitliliği ile ve olumlu öğelerin korunması ile bağdaştırılabileceğine inanır. Derin ekolojinin bu konudaki temel yaklaşımı ise, sanayileşmemiş olan kültürleri, sanayi toplumlarının işgalinden korumaktır. Bu nedenle, birincilerin yaşam biçimlerinin ikincilerde bir iyileşmeye yol açmayacağını varsayar.

5. Toprak ve deniz kaynaklarına ilişkin etik davranışlar konusunda ise, Sığ Ekoloji, peyzajı, ekosistemleri, akarsuları ve tüm öteki doğa varlıklarını parçalara ayırmak eğilimindedir. Bu parçaların, bireylere, örgütlere ve devletlere ait olduğunu benimsenir. Koruma denildiğinde, “çok amaçlı kullanımı”, “yarar maliyet çözümlenmesini” anlar. Toplumsal maliyetlerle, kaynakları çıkarmanın ve kullanmanın uzun dönem içindeki küresel ekolojik maliyetini hesaba katmaz. Buna karşılık, derin ekoloji, yeryüzünün insanlara ait olduğu görüşünü paylaşmaz. Bunun gibi, bir yerleşim yerini çevreleyen doğa da, o yerleşim yerinde yaşayanların değildir. İnsanlar, orada yalnızca yaşar, oranın kaynaklarını, yaşamsal gereksinimlerini karşılamak amacıyla kullanırlar. İnsanların yaşamsal nitelikte olmayan gereksinimleri, öteki canlıların yaşamsal gereksinimleriyle çeliştiğinde, insanların o gereksinimlerinin karşılanmasını ertelemeleri gerekir.

6. Son olarak, eğitim ve bilim konusunda da, Sığ ve Derin Ekoloji yaklaşımları birbirinden ayrılmaktadırlar. Birincisine göre, çevrenin bozulması ve kaynakların tükenmesi, ekonomik gelişme ile sağlıklı bir çevrede yaşama amaçları arasında denge sağlayabilecek daha çok sayıda “uzman” yetiştirilmesini zorunlu kılar. Daha gelişmiş bir teknoloji gereksinimi yaratır. Bu nedenle de temel bilimlere öncelik verilmesi gerekir. Oysa, derin ekoloji, sağlıklı ekoloji politikalarının benimsenmesi durumunda, eğitimin, tüketime dönük olmayan mallara karşı duyarlılığın artırılması ve herkese yetecek kadar bol bulunan tüketim mallarının kullanılmasını amaçlarına yöneltmesi gerektiğini savunur.”

NAESS'in derin ekolojinin görüşlerini yüzeysel ekoloji ilkeleriyle karşılaştırması tabloya dönüştürüldüğünde aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır.²⁸

| Derin Ekoloji ile Sığ Ekoloji Kavramlarının Karşılaştırması | |
|---|--|
| SIĞ EKOLOJİ | DERİN EKOLOJİ |
| Doğadaki çeşitlilik bizim için değerli bir kaynaktır. | Doğadaki çeşitlilik kendisi için değer taşır. |
| İnsan için olmayan değerden söz edilemez. | Değeri insan değeri olarak almak, ırkçı bir önyargıdır. |
| Bitki türleri insanların yararına, tarım ve tıpta kullanıldığı için değerlidir. | Bitki türleri korunmalıdır, çünkü onların değeri özlerindedir. |
| Kirlenme eğer ekonomik büyümeyi durdurulmalıdır. | Kirlenmenin durdurulması, ekonomik gelişmeden önce gelir. |
| Gelişen toplumlardaki nüfus artışı, ekolojik dengiyi tehlikeye sokmaktadır. | Dünya nüfusunun artışı ekosistemi tehdit etmektedir ama gelişmiş ülkelerin davranışları daha tehlikelidir. |
| Kaynak, insan için yararlı her şey demektir. | Kaynak, tüm yaşam için kaynaktır. |
| İnsanlar yaşam standartlarında geniş çaplı bir gerilemeye razı olmazlar. | İnsanlar, aşırı gelişmiş ulusların yaşam standartlarının düşmesine değil, genel yaşam niteliğinin düşmesine razı olmalıdırlar. |
| Doğa acımasızdır ve böyle olması gereklidir. | İnsan da acımasızdır, ama böyle olması gerekmez. |

Bu bağlamda derin ekoloji anlayışı; kapitalizmin öngördüğü sürdürülebilir kalkınma anlayışına göre, olaylara ve doğaya bakış açısı kapitalizmden tamamen farklıdır. Ancak, yüzeysel ekolojinin 7 nci sırasında da belirtildiği gibi, insanlar yaşam standartlarında geniş çaplı bir düşmeye razı olmayacaklardır. Ancak, en azından düşünce bazında da olsa destek bulması çevrenin geleceği açısından önem arz etmektedir.

"Kimi açılardan eleştiriler almış olmasına karşın, Derin Ekoloji yaklaşımı, çağdaş sanayi toplumunun kapitalizm çerçevesinde toplum yaşamı için doğurduğu olumsuzlukların sistemli bir eleştirisi olarak dikkat çekmiştir. Josea Prades, karşı karşıya koyduğu başlıca iki değerler sisteminden birini Antroposantrizm, ötekini de Bio-santrizm olarak adlandırdıktan sonra, Bio-santrizm adı altında, A. Naess'in Derin Ekoloji ilkelerini özetlemektedir. Bu ilkelerin gerçekten köktenci ve idealist olmalarına karşın, yaşama geçirilebilmelerinin kolay olmadığına dikkat çekmektedir."²⁹

3. Derin Ekoloji Kavramına Eleştiriler

Derin ekoloji kavramı bilim dünyasında kazandırdığı bakış açısı bir yana; halen daha çevreciler tarafından tartışılmakta ve pek çoğu tarafından da kabul görmemektedir. Özellikle toplumsal ekoloji konusunda çalışmaları bulunan Murray Bookchin derin ekoloji kavramına karşı oldukça ağır eleştiriler getirmiştir.

İşte inceleme konumuz olan Derin Ekoloji, mistik bir anlayış içinde, insanların diğer canlılardan üstünlüğü bulunmadığını ve tüm türler arasında etik bir eşitlikten söz etmektedir. Bu bağlamda Bookchin'in de dediği gibi, "bir sivrisinek ile bir insan aynı içsel değeri taşımaktadır." Derin Ekolojistler, pleistosen çağa (insanın bulunmadığı, sadece insana benzeyen ve konuşma yeteneği bulunmayan homo erectus dönemi) geri dönerek insanın ve insan müdahalesinin bulunmadığı, doğanın tüm süreçlere egemen olduğu doğa ile bütünleşmeye çalışıyorlar.

"1960'lar ve 1970'lerin başına mistisizm, romantik 'doğa tapınmacılığı', insan-sevmezlik ve derin ekologların farklı düzeylerde savundukları tür olarak insanlığın biyosferde bir 'kanser' olduğu miti bir beladır."³⁰

"Mistik ekoloji olarak denilebilecek derin ekoloji, yeryüzü tanrıçası dini ve ekolojik anizm gibi adlar altında ortaya çıkıyorlar; çeşitli Yeniçağ düşüncelerini, büyüye dayanan ritüelleri ve çok çeşitli dinsel ya da yarı dinsel uygulamaları kullanıyorlar. Bu mistik ekolojistler arasında birçok atavist, bir neolitik; hatta pleistosen duyarlılığına, hatta bazı aşırı örneklerde tarih öncesi yaşam biçimlerine dönüşmesini istiyorlar. Hemen hemen hepsi tüm yaşam biçimlerini bakteriler ve virüsler dahil olmak üzere birbirine 'içsel değerleri' açısından eşitleyen, bio-merkezilik denilen ortak bir görüşü paylaşıyorlar. Bio-

29 L'Éthique de l'Environnement et du Développement, Que Sais-Je, P.U.F., Paris 1995, s.34-36'dan aktaran KELEŞ-HAMAMCI.

30 BOOKCHIN, s.18.

merkezcilik, dünyanın insanın kullanması için yaratıldığı şeklindeki, büyük ölçüde dinsel bir görüş olan insan-merkezciliğe karşıt olarak tanımlanıyor.”³¹

“...derin ekoloji, Rönesans nefretine varan insan-sevmez (anti-hümanizm), katı Malthusçuluk ve genellikle biyo-merkezcilik çevresinde yapılan kendisiyle çelişki halindeki anlayışların yol açtığı hasarlar, ekolojik politikayı ve felsefeyi son derece sorunlu bir hale getirdi.”³² diyerek, derin ekolojinin, düşünce dünyasında ve çevre politikalarında karmaşaya yol açtığını vurgular.

“Uzak bir geçmişten gelen hayaletler, atalarımızın kendi imgelerinin ürünleri, gündelik yaşamlarımızdaki güçsüzlüğümüz ölçüsünde etkisiz olan arzbilgeliği adına saygıdeğer bir şey olarak görülürler. Günümüzde yaygın bir özellik haline gelmekte olan yeni ikame gerçeklik;, cadıların, Tanrıçaya tapınma toplantılarının, çeşitli panteist ve animist mezheplerin, vahşi doğa düşkünlerinin ve eko-feminist çömezlerin -bunlara bir de saf kamuoyunu biyo-merkezci gıdayla beslemeye hazırlanan yeni derin ekoloji profesörlerini ekleyebilirim- çoğalmasını beslemeye, hatta yüceltmeye çok hevesli olan kitle iletişim araçları ve yayıncılık sanayisi aracılığı ile sızar.”³³

“Postmodernizmden eko-feminizme kadar bu ideolojiler, boş yaşamlarını gizlemek için kendilerine mistik bir cila veren zihinsel donanma fişekleri, muskalar, tılsımlar ve parlak boyalı giysilerle yeni insan metalarını ustalıklı büyülemeye devam ederler. Kapitalizmin mistik ve biyomerkezci ekolojilerden ya da pahalı ürünlerinden korkması için hiçbir neden yoktur. Burjuvazi bu saçmalıklara kahkahalarla güler ve ancak onları yeni kâr kaynakları olarak metalaştırmaya hazırdır. Varolan toplumsal düzenin elitlerini esas olarak ilgilendiren şey; kurumlaşmış iktidar, otorite ve zenginlik merkezleri yerine hayaletlerle düello eden muhaliflerin antikalıkları, hatta protestolar değil; kâr, iktidar ve ekonomik gelişmedir.”³⁴

“Görünüşte en dünyevi olan derin ekolojistler, bir miktar dinselilik sergileme eğilimindedirler. ...kutsal sözcüğünün aşırı kullanımı, bir mucize duygusundan çok insani olmayan doğanın kutsallığına duyulan bir inancı ifade eder. Bu ekolojilerin papazlığa ve Tanrı inancına kendilerini ne kadar kolay kattıkları görülmektedir.”³⁵

31 BOOKCHIN, s.25.

32 BOOKCHIN, s.25.

33 BOOKCHIN, s.28.

34 BOOKCHIN, s.29.

35 BOOKCHIN, s.32.

“İnsanları ortak bir içsel değer (ne demekse) açısından sivrisineklerle eşitleyen nayif biyo-merkezci görüş”³⁶ olarak nitelediği derin ekolojiye en ağır eleştirilerini bu noktada yapmaktadır. “Derin ekoloji insan aklının biyosferin iyiliği için kullanılabileceği olgusunu küçümsüyor.”³⁷ “İçsel değer; türler arasında eşit bir şekilde dağıldığı anlayışıdır. Ahlaki olarak eşitlenebilir özelliklerin türler arasında dağılımını görüyorlar, virüslerin kendini gerçekleştirme hakları, boz ayıların benzer haklarıyla eşitlenebilir gerçekleştirme ya da boz ayıların hakları insanlarınkiyle eşitlenebilir. Hepsinin eşit içsel değere sahip olduğu söylenebilir. Bu biyo-merkezci yanlısamalar ve insan düşmanı sonuçlar, günümüzün ekolojik düşüncesine karışıklık getirmişlerdir.”³⁸

“İlk doğa hiçbir zaman zalim-nazik, kalpsiz-müşfik, iyi-kötü değildir. Nasıl ki metabolizma yaşamın ortaya çıkışıyla doğduysa, aslında etik insan toplumuyla birlikte doğmuştur. İçsel değer ya da hayvanlara atfedilen her tür değer; kurtlara kötü, domuzlara utangaç, foklara neşeli, konuşma yeteneği ve insani amaçlar atfettiğimiz masallarımızda olduğu gibi aslında hiçbir içsel değeri olmayan bir dünyaya yansıttığımız bir insan ürünüdür. Aynı şey, biyo-merkezçilerin içsel değer adına, yaşam biçimlerine (hatta dereler, kayalar, ormanlar, dağlar vb.) atfettikleri haklar için de geçerlidir. Haklar hiçbir zaman ilk doğada kendiliğinden ortaya çıkmaz.”³⁹

“Derin ekolojistlerimizin yargısının temeli -ya da temelsizliği- zihnin potansiyellerine ve yaratıcılığına yönelik, çok moda olan bir küçümsemede, toplumsal kökenlerini Anglo-Amerikan amprizm geleneğinde egemen mistik Zeitgeist'ta bulan bir küçümsemede, giderek zorbalı bir topluma verilen özeli bir tepkide, insani olmayan doğaya yönelik öngörülebilir, telafi edici bir saygı ile birlikte insan yaşamının kendisine atfedilen bir öznefret duygusunda yatmaktadır.”⁴⁰

“Derin ekolojistler pleistosen çağa dönmek istiyorlar ilk doğa ile mistik bir pleistosen karanlığına ya da basit tek hücreli organizmalardan oluşan bir Gaia çorbasına dalmayıp, evrimin güneşinde ısınan, zengin bir şekilde eklemellenmiş bir birlik içinde, biyo-merkezci ya da insan-merkezci değil, tamamlayıcı -insani olmayan ile insani olan arasında- bir ötekilik duygusuna ulaşmayı umut

BOOKCHIN, s.44.

BOOKCHIN, s.44.

BOOKCHIN, s.46.

BOOKCHIN, s.47.

BOOKCHIN, s.49-50.

edebiliriz.”⁴¹ “Biyo-merkezcilik, insan-merkezcilik kadar ilkel ve etik olarak yetersizdir.”⁴²

IV. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İnsanın doğaya ve çevresine bakış açılarından birisi olarak incelediğimiz derin ekoloji kavramı son 20-30 yıla damgasını vurmuştur. Kavramın temelleri daha çok mistiktir ve eskiye dönüşü çağrıştırmaktadır. Çevrenin yorumlanmasında yeterli olduğu söylenemez. Ancak insan egemenliğine dayalı bir paradigmaya karşı geliştirilmeye çalışılan bir düşünüş biçimidir, asla bir paradigma niteliği yoktur.

Diğer yandan derin ekoloji kavramının gerek düşünsel içeriği, gerekse çevrebilim ve çevre politikaları içinde yarattığı anlam karmaşıklığı ve etik boşluk önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte kavram aynı zamanda bir toplumsal dönüşümü göstermesi açısından da ilginçtir. Lehinde ve aleyhinde yapılan eleştiriler çevrenin etik boyutunun oluşturulmasında yararlanılabilecek argümanlardır.

Bookchin’in derin ekolojiye yaptığı eleştirilere bakılacak olursa, derin ekolojinin “henüz rüşünü ispatlayamayan” bir kavram olmaktan öteye gidemediği görülüyor. Kişisel görüşüm derin ekolojinin düşüncelerinin ve ilkelerinin çevre politikalarından çok, çevre etiğinin tartışılmasında yararlanılabilir. Ayrıca derin ekolojinin de kendisini sorgulayarak, günümüzün gerçeklerine göre daha gerçekçi bir temele oturtulması çevre açısından daha yararlı olacaktır.

41 BOOKCHIN, s.51-62

42 BOOKCHIN, s.68.

KAYNAKÇA

- Ali BULAÇ. "Çevre Sorununa Alternatif Arayışlar", **Birikim**, Sayı: 57-58, Ocak-Şubat 1994.
- Arne NAESS, "Deep Ecological Movement: Some Philosophical Aspects", **Environmental Ethics**, ed. by Susan ARMSTRONG and Richard BOTZLER, McGraw-Hill, 1993.
- Arne NAESS, **Ecology, Community and Lifestyle : Outline of an Ecosophy**, Cambridge, 1989, pp:23-36.
- Drew CHRISTIANSEN, "Ecology, Justice and Development", **Theological Studies**, March 1990, Vol. 51, Issue. 1, pp. 64-81.
- Fatih Bülent YAREN, "Yaşamı Kavrayış Sorunu Üzerine Yapılan Sorun: Çevre Sorunu, Değişen Dünya Görüşü Ekonomi-Ekoloji İlişkileri Bağlamında Ekolojik Kalkınma", **Yeni Türkiye Dergisi-Çevre Özel Sayısı**, Temmuz-Ağustos 1995, s.99-101.
- Felix GUATTARI, **Üç Ekoloji**. Hil Yay., İst., 1990.
- Gro Harlern BRUNDTLAND. "Ortak Geleceğimiz Raporu Önsözü", **Ortak Geleceğimiz**, 3.Baskı, TÇV Yay., Ankara, 1991.
- Günseli TAMKOÇ, "Derin Ekolojinin Genel Çizgileri", **Birikim**, Sayı:57-58 Ocak-Şubat 1994.
- Gus DIZEREGA, "Deep Ecology and Liberalism: The Greener Implications of Evolutionary Liberal Theory", **The Review of Politics**, Fall96, Vol: 58, Issue: 4, pp:699-735.
- Hwa Yol JUNG, "The Way of Ecopiety: An Essay in Deep Ecology From A Sinitic Perspective", **Asian Philosophy**, 1991, Vol. 1, Issue: 2, pp. 124-140.
- İsmail GÖKDAYI, **Çevrenin Geleceği, Yaklaşımlar ve Politikalar**, TÇV Yay., Ankara, 1997.
- James L. HUFFMAN. "Protecting the Environment From Orthodox Environmentalism", **Harvard Journal of Law & Public Policy**, Spring 1992, Vol: 15, Issue: 2, pp:349- 360.
- Jonathan PORRITT, **Yeşil Politika**, Ayrıntı Yay., 2. Basım, İst., 1989.
- Mine KIŞLALIOĞLU-Fikret BERKES, **Çevre ve Ekoloji**, Remzi Kitabevi, İstanbul. 1990, s.31 vd
- Mine KIŞLALIOĞLU-Fikret BERKES, **Biyolojik Çeşitlilik**, Genişletilmiş 2.Baskı, TÇV Yay., Ankara, 1992.
- Murray BOOKCHIN, **Özgürlüğün Ekolojisi Hiyerarşinin Ortaya Çıkışı ve Çöküşü**, Ayrıntı Yay. No: 100, Çev: Alev TÜRKER, 1994, İstanbul.
- Ruşen KELEŞ -Can HAMAMCI, **Çevrebilim**, İmge Kitabevi, Ankara, 1993.
- Ruşen KELEŞ-Can HAMAMCI, **Çevrebilim**, İmge Yay., 2.baskı, Ankara, 1997.
- Sezai ÖZÇELİK, Orhan BÜLENT, Hatice CANKÜRTÜNCÜ, Mutlu Cumhur CELEP, Kaoru MURAKAMİ, 1996, Ankara. George SESSION'un "Ecocentrism and the Anthropocentric Detour" adlı makalesinin A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı 'Çevrebilim' dersi için hazırlanan tartışma metinleri.
- Talat SAKALLI, "Hadisler Açısından Çevre İsrافی", **Diyanet Dergisi** Temmuz-Ağustos-Eylül 1991 C: 27, Sayı:3, Ayrı Basım.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Nisan 2003 - 30 Haziran 2003 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Türk Polis Teşkilatının 158 inci Kuruluş Yıldönümü

• 1-10 Nisan 2003 tarihleri arasında Polis Teşkilatının 158. kuruluş yıldönümü çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır. Öncelikle şehit aileleri ve görev malulleri ziyaret edilmiş ve sırasıyla tören programı gerçekleştirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürü Vali Gökhan AYDINER'in Emniyet Teşkilatının 158. kuruluş yıldönümü kutlama mesajının özeti şöyledir;

Değerli Meslektaşlarım,

Milletimizin sevgi ve güvenini kazanmış, demokratik hukuk devletinin, Atatürk ilke ve inkılapları ile Laik Cumhuriyetin teminatı olan Türk Polis Teşkilatının 158. Kuruluş Yıldönümünü, sizlerle birlikte kutlamaktan büyük onur ve gurur duyuyorum.

Emniyet Teşkilatı 158 yıldır yapmış olduğu hizmetlerle, kamuoyundaki etkisini yıllara göre artan oranda hissettirmiştir. Çünkü yasalarda belirtilen görevini, demokratik hukuk kuralları içerisinde, insan haklarına saygılı, vatandaşlarına sevgi ve saygı ile yaklaşarak yerine getirmektedir.

Bugün Teşkilatınız, eğilim seviyesi, nitelikli insan kaynakları ve ulaştığı teknolojik imkânlarıyla örnek gösterilecek bir kamu kuruluşu haline gelmiştir. Bu başarı, dünyada meydana gelen sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmelere paralel olarak, her alanda sürekli yenilenerek yakalanmıştır.

Eğitim, Teşkilatımızın öncelikli konusudur. Çünkü, polisin sayı olarak fazla olmasından çok, nitelik olarak en iyi seviyede olması ve hizmet alanlarını doldurması önemlidir. Bunu sağlayacak olan da, eğitimidir.

Teşkilatımız açısından ikinci öncelikli konu da, halkımızın beklentilerinin yerine getirilerek, desteğinin alınmasıdır. Suçu önleme ve suç işleyenlerin yakalanmasındaki başarının en önemli unsuru, vatandaş desteğinin alınmasıdır. Bu destek, hizmetin gereklerini yerine getirmek ve vatandaşımızı hizmetlerimiz konusunda bilgilendirmekle sağlanacaktır. Ancak, bilgilendirmenin etkili ola-

bilmesi, bilgi verenin bilgilenmesi ile mümkündür. Bu da yine eğitimi ön plana çıkartmaktadır.

.....

Değerli meslektaşlarım, vatandaşımızın desteği ve sizlerin üstün hizmet anlayışınız ile Teşkilatımızın daha nice başarılarla imza atacağı ve topluma güven vermeyi sürdüreceğine yürekten inanıyorum.

Bu vesile ile, daha nice kuruluş yıllarını gururla, şanlı, şerefle kutlayacak, her geçen sene daha da güçlenecek ve milletiyle bütünleşecek olan Emniyet Teşkilatının, 158. kuruluş yıldönümünü kutluyor, görevi uğruna canlarını hiç çekinmeden veren aziz şehitlerimizi rahmet ve minnetle, kahraman gazilerimizi şükranla anıyor, şehitlerimizin bizlere emaneti olan ailelerine en içten sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Program çerçevesinde; İçişleri Bakanı Abdulkadir AKSU başkanlığında, Emniyet Genel Müdürü Gökhan AYDINER ve beraberindeki heyet, alınan randevulara göre Devlet büyüklerini ziyaret etmişlerdir.

6-9 Nisan 2003 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğü Dikmen Binası Atış Poligonunda 158. Yıl Büyük Çap Tabanca Atış Şampiyonası yapılmış ve dereceye girenlere ödülleri 9 Nisan'da Emniyet Genel Müdürlüğü Kapalı Atış Poligonunda verilmiş; 7 Nisan saat 10.00'da Zafer Anıtına Çelenk koyma ve Güvenpark'ta Polis Akademisi Bandosunun konseri; 8 Nisan'da Emniyet Genel Müdürü ve beraberindeki heyetin Anıtkabiri ziyareti; 10 Nisan'da İçişleri Bakanlığı önünde saat 14.00'de Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Polis Koleji, Ankara Emniyet Müdürlüğü Yaya, Motorize ve Atlı Tören Birlikleri eşliğinde resmi geçit töreni gerçekleştirilmiş, 12 Nisan'da ise Emniyet Genel Müdürlüğü Türk Sanat Müziği Korosu Konseri ile kutlamalar sona ermiştir.

Polis Teşkilatının 158. kuruluş yıldönümü nedeniyle Sayın Bakanımız Abdülkadir AKSU'nun kutlama mesajının özeti ise şöyledir;

Emniyet Teşkilatımızın Değerli Mensupları, Saygıdeğer Konuklar, Basınıımızın seçkin temsilcileri.

Bugün; milletinin bağrından çıkmış, onun huzur ve güvenliği için gece gündüz demeden çalışan, fedakâr Emniyet Teşkilatımızın kuruluşunun 158. Yıldönümüdür.

Emniyet Teşkilatımızın bu mutlu gününde tertip edilen bu törenimizi onurlandıran tüm konuklarımıza, şahsım ve bütün teşkilatım adına şükranlarımı sunuyor, bu mutlu günü sizlerle birlikte kutlamanın onur ve mutluluğunu yaşıyorum. Konuşmamın başında hepimizi sevgi ve saygı ile selamlıyorum.

.....

Değerli Konuklar,

Polis tarihi çok eskilere kadar gitmektedir. Tarih boyunca çeşitli devletler kurmuş olan atalarımız, ulusal savunma faaliyetleri ile birlikte kamu düzeni ve güvenliğini de ihmal etmemişlerdir. Aynen günümüzde olduğu gibi, o zamanlarda da kamu düzeni ve güvenliğinin temininde, yasalar çıkarılmış ve bu yasaların uygulanmasında eleman görevlendirilmiştir.

10 Nisan 1845'te İstanbul'da Polis adıyla kurulan, belli bir gelişim sürecinden sonra, cumhuriyetin ilk dönemleri ile birlikte, son şeklini alan emniyet teşkilatımız, kendini çağın gereklerine göre yenilemeye ve geliştirmeye devam etmiştir.

.....

Değerli Arkadaşlarım,

Emniyet teşkilatımız, artık, sadece ülkemiz için değil, iç barış ve huzura muhtaç bölge ülkeleri için de en vazgeçilmez kuramlardan biri haline gelmiştir. Polisimiz, Türk toplumunun huzur mimarlarıdır. Suç ve suç odakları ile girişmiş olduğu çetin mücadelede, göstermiş olduğu üstün gayret ve istikrarlı çalışmaları ile, milletimizin büyük takdirlerini kazanmıştır. Bundan sonra da, şerefli mazisinden ve milletinden aldığı güçle, kendisine tevdi edilen görev ve sorumlulukları en iyi şekilde yerine getirmeye devam edecektir.

Değerli Konuklar,

Bireysel suçlarla mücadele etmenin yanında, ülkenin tüm katmanlarında hayat bulmaya çalışan organize suç ve suç örgütlerinin de korkulu rüyası haline gelmek, temiz toplumun en büyük umudu olmak, sizlerin samimi ve gayretli çalışmaları sayesinde mümkün görülmektedir. Bu başarının arkasındaki güç ise; modern teknolojiyi iyi kullanan, etkin, iyi eğitilmiş ve güçlü bir insan kaynağıdır. Bu bağlamda, polisimizin her türlü alanda gerekli eğitimden geçirilmesine büyük önem veriyoruz. Teşkilatımız personeli, yurtiçinde ve yurtdışında, aldığı hizmetçi eğitimler sayesinde uzmanlaşmış ve uhdesine tevdi edilecek her türlü görevi, en güzel şekilde yerine getirmeye muktedir hale gelmiştir.

.....

Değerli Konuklar,

Huzur ve güvenliğin temin edilebilmesi için, yalnızca suç oluştuktan sonra mücadele etmenin yeterli olmayacağı açıktır. Suç öncesi önleyici kolluk hizmetleri, en az suç sonrası polislik hizmetleri kadar önemlidir. Bu konuda,

suçların içlenmeden evvel önlenmesini sağlayacak projeleri uygulamaya koymayı planlıyoruz. Polisimiz; suçu meydana getiren faktörlerin analitik olarak tespitini yapacak, yaptığı analizlerle suçun yeri, zamanı ve içlenme çeklini belirleyecek, suçluların ve suçtan zarar gören mağdurların profilini çıkartacak ve nihayetinde, suçun gerçekleşmemesi için gerekli bütün tedbirleri alacaktır. Gerçek ve mutlak huzurun anahtarı, bu tarz bilimsel metotlara dayalı polisiye çalışmalarındadır. Tesadüf eseri içlenebilecek suçlarla mücadele etme ve sadece adli işlemleri yürütme anlayışının dönemi, artık çöktan kapanmıştır.

Değerli Konuklar,

Demokrasiye dayalı yeni çalışma anlayışımız gereği; güvenlik hizmetlerinde, toplumun çeşitli kesimlerinin katkı ve katılımını sağlayacak bir güvenlik politikası üzerinde önemle duruyoruz.

Kıymetli Arkadaşlar,

Çalışma şartları itibariyle, zor görevleri yürüten polisimiz, sürekli kendisinden fedakârlık yaparak, mesai kavramını çoğu zaman hiçe saymış ve birçok başarılı çalışmaya imzasını atmıştır. Türk polisi Avrupalı meslektaşlarına oranla daha fazla çalışmakta, ancak hepimizin gönlünde yatan ekonomik gelire sahip olamamaktadır. Bu konudaki girişimler, maalesef, ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik şartlar nedeniyle hayata geçirilememiş ve ücretler istenen seviyeye yükseltilememiştir. Polis teşkilatımızın çalışanlarına yapılacak her yatırım ve özlük haklarında oluşturulacak her iyileştirmenin, ülkemize daha iyi güvenlik hizmeti ve huzur olarak geri döneceğinden hiç kuşkumuz yoktur. Bütün bu namüsaıt şartlara rağmen, polisimizin özlük haklarının arzu edilen seviyeye getirilmesi konusunda üzerimize düşenleri yapmaya kararlılıkla devam edeceğiz. Değerli emniyet mensubu arkadaşlarım, suçla mücadele ederken ve diğer görevlerinizi yerine getirirken, bu görevlerinizin yanında kendinizi de sakın ihmal etmeyin. Boş zamanlarınızda sanata, spora ve bireysel hobilere kendinizi yönlendiriniz. Bunlar, sizlerin dinamizminizi her zaman canlı tutmayı, görevlerinizi daha sağlıklı bir şekilde yürütmenizi sağlayacaktır. Bu düşüncelerle, Türk Polis Teşkilatımızın Kuruluşunun 158. Yıldönümünü en içten duygularıyla kutluyor;

Yurdumuzun her köşesinde görev yapan Emniyet Teşkilatımızın her kademesindeki mensuplarını takdirle selamlıyorum. Aile fertleri ile birlikte sağlıklı, mutluluklar ve başarılar diliyorum. Vatan ve görev uğruna hayatlarını veren çeşitlerimizi bir kez daha minnet ve rahmetle anıyorum. Kahraman gazilerimize şükranlarımı sunuyorum. Bize kutsal bir emanet olarak bıraktıkları ailelerine ve yakınlarına da sevgi ve saygılarımı arz ediyorum.

Avusturya Ziyareti

- İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU ve beraberindeki heyet, 16-17 Nisan 2003 tarihleri arasında Viyana’da yapılan “Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Maddeler Komisyonu (UMK) 46. Dönem Toplantısına katılmak üzere anılan ülkeye gitmiştir.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

- 9-11 Mayıs 2003 tarihleri arasında Antalya’da gerçekleştirilen “Türk-Romen-Bulgar İçişleri Bakanları Üçlü Doruk Toplantısına Romanya İçişleri Bakanı Ioan RUS başkanlığındaki Romen heyeti ile Bulgaristan İçişleri Bakanı Georgi PETKANOV başkanlığındaki Bulgar heyeti iştirak etmişler, Türkiye’yi ise Bakanımız Abdülkadir AKSU başkanlığındaki heyet temsil etmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulu İnceleme, Araştırma ve Çalışma Semineri

Bakanlığımız Teftiş Kurulu Başkanlığınca 27-30 Mayıs 2003 tarihleri arasında “İnceleme Araştırma ve Çalışma Semineri” düzenlenmiş ve bu seminerin açılışında Bakanımız Abdülkadir AKSU bir konuşma yapmıştır. Yapmış olduğu konuşma metni aşağıda yer almıştır;

“Sayın Müsteşar,

Bakanlığımızın Değerli Mensupları,

Mülkiye Teftiş Heyetinin Kıymetli Başkanı,

Saygıdeğer Mülkiye Müfettişleri,

Mülkiye Teftiş Kurulu, yüzyılı aşan birikimi ile, Türk kamu yönetimin bir üst yönetim okulu ve araştırma kurumu olagelmıştır. Bu geleneğin oluşmasında, birey olarak, her bir mülkiye müfettişinin hayati katkılarında söz etmemek mümkün değildir.

Bu katkıların sağlandığı en uygun ortam ise, “Mülkiye Teftiş Kurulu seminer çalışmaları” olmuştur.

Bakanlığımız ve kamu yönetiminiz için, son derece önemli olan bu seminer çalışmaları vesilesiyle, sizlerle birlikte olmaktan memnuniyet duyduğumu ifade ediyor, hepimizi en içten duygularıyla selamlıyor ve seminerin başarılı geçmesini diliyorum.

Mülkiye Teftiş Kurulu, yalnızca ülkemizin en köklü, en seçkin ve en birikimli teftiş kurullarından biri değil, yukarıda da ifade ettiğim gibi, aynı zamanda bir üst yönetim okuludur.

Bu okuldan mezun pek çok meslektaşımız, ÷lkemize ölçüye sığmaz hizmetler vermişlerdir. İkinci defa İçişleri Bakanı olarak görev yapmaya başladığımda, bizim bilip teslim ettiğimiz değerin, diğerk kamu kuruluşlarınınca da paylaşılmaya başlandığını görmek, beni ziyadesi ile memnun etmiştir.

Yoğun bir biçimde mülkiye müfettişiyile çalışma talebi ile karşılaştım. Bu talep bir başına pek fazla anlam ifade etmeyebilir. Ancak, özellikle kabinedeki arkadaşlarımdan aldığım tebrik mesajlarıyla birlikte değerlendirildiğinde, gerçek tablo ortaya çıkmaktadır.

Mülkiye müfettişlerimizin başarıları ve kamu yönetimize yaydıkları güven duygusu, şahsım için her zaman müstesna bir övünç ve mutluluk vesilesi, Bakanlığımız için ise büyük bir güç kaynağı olmuştur.

Bugüne kadar yürüttüğünüz başarılı çalışmalarınızdan dolayı hepinize ayrı ayrı teşekkür ediyorum.

Bundan sonra da, mülkiye müfettişlerinin; yasalardan, hukuk devleti ilkelerinden, adaletten, dürüstlükten taviz vermeden, etkinlik ve verimlilik anlayışı içinde çalışacaklarından, devlet teşkilatımız ve kamuoyumuzda kazandıkları bu itibarı artırarak sürekli kılacaklarından hiç şüphem yoktur.

Değerli Mülkiye Müfettişleri,

Kurulumuzun, bu yıl ki yaz seminerinde, ÷lkemiz ve Bakanlığımız için çok önemli olan, dört konuyu gündeme aldığını memnuniyetle görüyorum. Bu seminer sonucunda ortaya konulacak görüş ve önerilerin. Bakanlığımızın politikalarına çok değerli katkıları olacağına inancım tamdır.

Mensubu olmaktan daima şeref duyduğum mülki idare amirliği mesleği, bizlere farkında olmadan pek çok değer kazandırmaktadır. Bir anlamda mülki idare amiri davranış kalıbı da denilebilecek reflekslerimiz; eminim, bizleri yakından tanımayanlar için anlaşılmaz görülmektedir.

Örneğin Kurul olarak, tasarruf için bu yıl yaz seminerini Ankara'da toplama kararı; övündüğümüz mülki idare misyonunun bir sonucudur.

Öncelikle, tasarruf ve sorumluluk adına, göstermiş olduğunuz bu örnek fedakârlıktan dolayı ayrıca sizleri kutluyor, teşekkür ediyorum.

Değerli Arkadaşlarım,

Her zaman dile getirdiğimiz gibi, mülkiye müfettişleri meslek için de, meslek mensupları için de bir güven unsurudur. Biraz daha halkayı genişlettiğimizde; Bakanlığımıza bağlı bütün birim çalışanları, mahalli idare yöne-

ticileri ve hatta diğer bazı kamu kurumlarının personeli için itimat mevkiindeyiz.

Bu pozisyon kolay kazanılmamıştır. Toplumsal bakış, yüzyılın imbiğinden süzülerek gelmiş, başarıların ve adaletli tavrın bir sonucudur. Hiç kimsenin böyle bir mirası boşa çıkarmaya hakkı olmadığını düşünüyorum.

Kanaatimce her mülkiye müfettişine düşen birinci görev, bu geleneksel misyonu, olabildiğince daha ileri götürerek; adalet hissini hiç terk etmeden, tarafsız bir anlayışla ve çağdaş yönetim bilimi gerekleriyle teçhiz edilmiş bir şekilde, yüksek başarı seviyesini yakalamaktır.

Bu misyonun devamı anlamında, Bakanlığımız da hiçbir fedakârlıktan kaçınmayacaktır. Müfettişlerimizin daha iyi şartlarda çalışmaları ve daha iyi yetiştirilmeleri konusunda, ortaya konulacak her türlü proje önerisi, büyük bir titizlikle değerlendirilecektir.

Biliyoruz ki, insana yapılan yatırım, en değerli yatırımdır. Karşılığını kesinlikle milletine en az birkaç misliyle öder.

Saygıdeğer Mülkiye Müfettişleri,

Türkiye 'nin yıllardır çözmeye cesaret edemediği, temel yönetim problemlerine, hükümetimizin gösterdiği yakın ilginin dikkatinizden kaçmadığına eminim.

Kamu yönetimi, yeni bir dönüşüme gebedir. Vatandaş odaklı, bürokratik formalitelerden arınmış, saydam, katılımcı ve mümkün olduğunca yerleşmiş bir yönetimi gerçekleştirme kararlılığımızda.

Kurulumuzun bu dönüşümde çok etkin bir rol oynayacağına olan inancımı sizinle paylaşmak istiyorum. Nitekim, gerek Bakanlığımızdaki çalışma gurubuna ve gerekse Başbakanlıkta yürütülen projeye, mülkiye müfettişlerinin fikri desteği devam etmektedir.

Ortaya çıkacak ürün, alanda görev almış ve akademik çalışmaya yatkın kişilerin performansı ile doğru orantılı olacaktır. Mülkiye müfettişleri, bu iki vasfı üzerlerinde taşıyan kişiler olmaları bakımından, çalışmaların olumlu sonuçlanacağına ilişkin inancım pekişmektedir.

Değerli Arkadaşlarım,

Temel amacımız, insanımıza her zaman en iyi hizmeti en çağdaş standartlarla sunabilmektir. Üzerinde yaşamakta olduğumuz vatana bağlılığın ve sahip olma duygusunun bütün vatandaşlarımızca paylaşılması, ancak bununla mümkündür.

Temel hak ve özgürlükler, devlet idaresi altında onurlu bir hayat sürebilmenin ön şartıdır.

İşkence, kayıp, gözaltında ölüm, faili meçhul cinayet gibi, demokratik hukuk devletinde kabul edilemez insan hakları ihlallerine, asla tahammülümüz yoktur. Bu yöndeki en küçük iddiaları dahi titizlikle incelemenizi ve varsa ihlallerin üzerine ciddiyetle gitmenizi bekliyorum.

Kamu yönetiminin yolsuzluk iddialarından arındırılması, en önemli hedeflerimizden biridir. Sizler şüphesiz bu mücadeleyi en iyi bilenlersiniz. Ve bu sorunu ülkemizin gündeminden çıkarmak için en büyük katkıyı yapacak olanlar da sizlersiniz.

Yukarıda sözünü ettiğim, vatandaş temel alan yaklaşım; işin sadece kanuna uygun olarak yürütülmesini değil, aynı zamanda kamu yararı ve kaynakların en verimli bir biçimde kullanılmasını da ilgi alanı içinde görmektedir.

Bu açıdan bakıldığında denetim, daha dinamik bir modele doğru açılım gösterebilecektir. Geçmişte olmuş bitmiş ve hayatiyetini kaybetmiş evrakın incelenmesi, denetim olgusunun çağdaş versiyonunu bütünüyle kavrayamaz.

Çağdaş denetim, klasik teftiş metotlarının hemen yanında, kaynakların optimum yarar sağlayacak şekilde kullanılmasını ölçecek biçimde, performans denetimi anlayışına kaymaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulu, bu değişimi ıskalamamalıdır. Çağın gerisine hiç düşmemelidir.

Bizim hayallerimizin, umutlarımızın odağındaki bir kurumun; çağın normlarını, en kısa sürede uygular hale gelmesi, Türk kamu yönetimi reformu çabamızın başarısı için vazgeçilmez ön şarttır.

Değerli Arkadaşlarım,

Saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri, vatandaşın denetimine kapalı alanların çokluğu ile ters orantılı olarak, kamu yönetiminde etkin olabilen ilkelerdir.

Biz mümkün olan her noktada, vatandaşın bilgi alma hakkını imkânlı kılacak tedbirlerin alınmasından yanayız. Buna, sizlerin hazırladığı teftiş raporları da dahildir.

Nitekim, teftiş emrinde bu husus çok açık biçimde düzenlenmiştir. Teftiş raporları gizli, kimseye gösterilmeyecek belgeler olmamalıdır.

Kamu görevlileri, icraatlarının yazılı olduğu bu belgelerin kamuoyunca bilinmesinden rahatsızlık duymamalıdır.

Raporların aleniyeti, yolsuzluklarla mücadelenin bir aracı olduğu kadar, tarafsızlığın da bir işaretidir.

Bu nedenle, herkes hesabını verebileceği işleri yapmalı, yaptığı işlerin hesabını mutlaka vermelidir. Siyasetçi için olduğu kadar, kamu görevlisi için de hesap verme mercii vatandaş olmalıdır.

Bu yönetim anlayışı özellikle İçişleri Bakanlığına bağlı birimler için vazgeçilemez önem taşımaktadır. Çünkü, yaptığımız bütün işler, doğrudan vatandaşla alakalıdır.

Valiler, kaymakamlar, belediye başkanları ve güvenlik birimlerinin amirleri, kamu hizmetinin vitrinini oluşturmaktadır.

Onlara duyulan güven ve hizmetlerinden memnuniyet, doğrudan devlete olan bağlılık ve sadakat olarak ödüllendirilmektedir.

Aksine davranış ise, karşımıza bir şekilde asayiş sorunu ve kural tanımamazlık olarak çıkmaktadır.

Bu hedeflerin yakalanması elbette kolay değildir. Ancak imkânsız da değildir. Sizlerin fedakâr tutumu çağdaş yönetimin tesisinde, en önemli güvencelerimizden biridir.

Bu düşüncelerle, seminerinizin amacına ulaşacağına olan inancımı yineliyor, hepimize sağlık, mutluluk ve başarılar diliyorum.”

Dört gün süren seminerler kapsamında;

- 27 Mayıs 2003 tarihinde; Mülkiye Başmüfettişleri Mustafa AYYILDIZ ve Ömer SEYMENOĞLU tarafından; Kriz yönetimi, mülki idare amirlerinin kriz yönetimindeki görev yetki ve sorumluluklarıyla kriz yönetimi iş ve işlemlerinin teftişine ilişkin usul ve esaslar hakkında,

- 28 Mayıs 2003 tarihinde; Mülkiye Başmüfettişleri Ali Hikmet TUNCER ve Ali YÜKSEL tarafından; Valinin İl Özel İdaresine, Belediye Başkanının Belediye İdaresine, Mahalli İdareler Birlik Başkanının Birlik İdaresine verdikleri zararların tazmini için İl Özel İdaresi, Belediye veya Birlik tüzel kişiliği adına dava açma ehliyetinin kullanılmasına ve bu davaların giderlerinin karşılanmasına ilişkin sorunlar hakkında,

- 29 Mayıs 2003 tarihinde; Mülkiye Başmüfettişleri Necati KÜÇÜKDumlu, Ekrem BAY ve Adnan KURTİPEK tarafından; MERNİS uygula-

malari çerçevesinde nüfus iş ve işlemlerinin teftişine ilişkin usul ve esasların yeniden belirlenmesi hakkında,

- 30 Mayıs 2003 tarihinde; Mülkiye Başmüfettişleri Serdar İĞDELER, Ahmet GÖÇERLER ve Muzaffer ÖZTÜRK tarafından; Kamu İhale Kanunuyla ihale sistemimize getirilen yenilikler ve bu kanunun uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ve çözüm yolları konuları hakkında sunumlar yapılarak oturum kapanmıştır.

Yunanistan Ziyareti

- 6 Haziran 2003 tarihinde Rodos Adasında, Yunanistan'ın dönem başkanlığı yaptığı "Kamu Yönetiminden Sorumlu Bakanlar Gayri Resmi Toplantısı"na Bakanımız Abdülkadir AKSU iştirak etmiştir.

53 üncü Dönem Polis Koleji Mezuniyet Töreni

- Polis Koleji 53. Dönem Mezuniyet Töreni Sayın Bakanımız Abdülkadir AKSU'nun katılımıyla 13 Haziran 2003 Cuma günü Polis Koleji Müdürlüğünde yapılmıştır. Polis Kolejinden bu öğrenim yılında 167 öğrenci mezun olmuştur.

Jandarmanın 164 üncü Kuruluş Yıldönümü

- Jandarma Genel Komutanlığının 164 üncü Kuruluş Yıldönümü, 10-16 Haziran 2003 tarihleri arasında Türkiye genelinde, tüm jandarma birlik, karargâh ve kurullarında kutlanmıştır. Bu anlamlı günde yurt çapında çeşitli birliklerde toplantılar, sergi ve sportif faaliyetler gerçekleştirilmiştir.

Kuruluş yıldönümü etkinlikleri kapsamında Ankara'da;

11 Haziran 2003 Çarşamba günü Jandarma Genel Komutanı Orgeneral M. Şener ERUYGUR, TRT Genel Müdürü ve TRT Genel Müdürlüğü üst düzey yetkilileri ile jandarma personelinin katılımıyla basına açık olarak bir resepsiyon icra edilmiştir. Resepsiyonda Jandarma Genel Komutanlığı ve TRT Kurumu işbirliği ile devlet kurumlarının tanıtımı projesi kapsamında hazırlanan ve 14 bölümden oluşan "Kanun Ordusu" adlı bir belgesel dizi programını ve jandarma tanıtım filmini yayın tarihinden önce kamuoyuna tanıtmak ve duyurmak amacıyla kısa VTR'si katılanlara izlettirilmiştir.

Ankara'da; 12 Haziran 2003 Perşembe günü saat 19:00'da Tunalı Hilmi Caddesi Kuşulu Park bölgesinde, 13 Haziran 2003 Cuma günü saat 20:00-22:00 saatleri arasında Dikmen Vadisinde Jandarma Genel Komutanlığı Bandosu ve FİEP (Avrupa ve Akdeniz Askeri Statülü Zabıta ve Jandarmalar Birliği) iyesi ülkelerden Romanya, İspanya ve İtalya'dan katılan bandolarla kortej yürüyüşleri ve konserler düzenlenmiştir.

16 Haziran 2003 Pazartesi günü saat 16:00'da Jandarma Okullar Komutanlığı stadyumunda basına açık olarak 164 üncü kuruluş yıldönümü kutlamaları icra edilmiş, törende Jandarma Özel Asayiş Komutanlığı ve Jandarma Havacılık Komutanlığı helikopter gösterileri, Jandarma Okullar Komutanlığı öğrencileri dans gösterisi ile FİEP üyesi ülkelerin bando gösterileri icra edilmiş, tören sonunda 100 yataklı Jandarma Hastanesi'nin açılışı yapılmıştır.

Bulgaristan Ziyareti

- Bakanımız Abdülkadir AKSU, 27-30 Haziran 2003 tarihleri arasında "Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı, Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadele Anlaşmasının Uygulanması" çerçevesinde Bulgaristan İçişleri Bakanı Georgi PETKANOV'un davetine icabetle Bulgaristan'a resmi ziyarette bulunmuş, ayrıca söz konusu anlaşma kapsamında mutabakat zaptı imzalanmıştır.

58 inci Dönem Polis Akademisi Diploma Töreni

- 2002-2003 Eğitim - Öğretim Yılı 58 inci Dönem Polis Akademisi mezunu Komiser Yardımcılarının diploma töreni; 27 Haziran 2003 tarihinde Polis Akademisi Gölbaşı Kampüsünde saat 10:30'da gerçekleştirilmiştir. Polis Akademisinden 202 Türk öğrencinin yanı sıra, Arnavutluk'tan (11), Azerbaycan'dan (5), Gürcistan'dan (10), KKTC'den (5), Kırgızistan'dan (7), Moldova'dan (15), Türkmenistan'dan (9), Moğalistan'dan (2), Filistin'den (10), Bosna-Hersek'ten (1) olmak üzere toplam 75 yabancı uyruklu öğrenci mezun olmuştur.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Kolejinde 17 Mart - 9 Mayıs 2003 tarihleri arasında 61 teşkilat personelinin katılımıyla "Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu" gerçekleştirilmiştir.

- 20 Mayıs 2003 tarihinde 90 Kamu Kurum ve Kuruluş Sivil Savunma Amirinin katılımıyla Sivil Savunma Kolejinde 418/85. Dönem "Sivil Savunma Amirleri" kursu düzenlenmiştir.

- Sivil Savunma Arama Kurtarma Birlikleri arasında koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesi, fiili olarak yapılan arama ve kurtarma çalışmalarında elde edilen deneyimlerin paylaşılarak arama ve kurtarma faaliyetlerinde daha etkin hizmet verilebilmesi amacıyla; Sivil Savunma Genel Müdürlüğünde 16-20 Haziran 2003 tarihleri arasında "Sivil Savunma Arama, Kurtarma Birlik Müdürleri" semineri düzenlenmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 17 Mart - 4 Nisan 2003 tarihleri arasında 97. Dönem Bilgisayar Kursu, Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Laboratuvarında 2 grup halinde gerçekleştirilmiş ve kursa toplam 26 personel iştirak etmiştir.
- 9-10 Nisan 2003 tarihleri arasında Kütahya İlinde yapılan 57. Dönem Belediye Başkanları Seminerine 46 Belediye Başkanı ile 158 belediye personeli katılmıştır.
- 10-11 Nisan 2003 tarihleri arasında Eskişehir’de gerçekleştirilen 58. Dönem Belediye Başkanları Seminerine ise 6 belediye başkanı ile 130 belediye personelinin katılımı sağlanmıştır.
- 98. Dönem Bilgisayar Kursu, 14 Nisan - 2 Mayıs tarihleri arasında yapılmış ve 14 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 16. Dönem Aday Memurların Temel Eğitimi Kursu 28 Nisan 2003 tarihinde Eğitim Dairesi Konferans salonunda 9 aday memurun katılımıyla gerçekleştirilmiş, kurs 9 Mayıs 2003 tarihinde sona ermiştir.
- 12-30 Mayıs 2003 tarihleri arasında 99. Dönem Bilgisayar Kursu, Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Laboratuvarında 14 personelin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.
- Ortadoğu Teknik Üniversitesi Yabancı Diller Yüksekokulunda 21 Mayıs - 27 Haziran 2003 tarihleri arasında “23. Dönem Yabancı Dil” kursu düzenlenmiş olup 89. Döneme mensup 40 kaymakam adayının katılımı sağlanmıştır.
- 2-4 Haziran 2003 tarihleri arasında Sivas’ta yapılan “Afet Yönetimi” konulu seminere 30 mülki idare amiri iştirak etmiştir.
- 59. Dönem Belediye Başkanları ve Belediye Personeli Semineri; 4-5 Haziran 2003 tarihleri arasında Tokat’ta gerçekleştirilmiş ve 18 belediye başkanı ile 129 belediye personelinin katılımı sağlanmıştır.
- 5-6 Haziran 2003 tarihleri arasında Sivas’ta gerçekleştirilen “60. Dönem Belediye Başkanları ve Belediye Personeli Semineri”nde 25 belediye başkanı ile 104 belediye personeli eğitim almıştır.
- İl trafik kodu 01-41 arası illerden (Adana-Kocaeli) İl Özel İdare Müdürleri ve bu illerin özel idare müdürlüklerinde görevli bütçe ve muhasebe müdürlerinin katılımıyla 16-20 Haziran 2003 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda “1. Dönem Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kursu” düzenlenmiş olup, 124 kişinin katılımı sağlanmıştır.

- “2. Dönem Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kursu” il trafik kodu 42-81 arası illerden (Konya-Düzce) il özel idare müdürleri ve bu illerin özel idare müdürlüklerinde görevli bütçe ve muhasebe müdürlerinin katılımıyla 23-27 Haziran 2003 tarihleri arasında 121 kişinin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.

- 101 ve 102. Dönem Bilgisayar Kursu Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Laboratuvarında sabah ve öğlen olmak üzere 2 dönem halinde 30 personelin katılımıyla 16 Haziran - 4 Temmuz 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- **Asayiş Daire Başkanlığı** bünyesinde; 17 Mart - 19 Mayıs 2003 tarihleri arasında Polis Akademisinde öğrenim gören yabancı uyruklu öğrencilere yönelik “Olay Yeri İnceleme Temel Kursu”, 31 Mart - 11 Nisan 2003 tarihleri arasında, Van Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Çocuk Polisi Kursu”, 31 Mart - 11 Nisan 2003 tarihleri arasında Trabzon Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “İnsan Ticaretinin Önlenmesine Yönelik Çalışanların Bilinçlendirilmesi Semineri”, 31 Mart - 11 Nisan 2003 tarihleri arasında Antalya Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Asayiş Suçu Soruşturması Temel Eğitim Kursu”, 7-11 Nisan 2003 tarihleri arasında, “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu”, 7-18 Nisan 2003 tarihleri arasında, İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu”, 14 Nisan - 9 Mayıs 2003 tarihleri arasında Hatay ve K.Maraş Emniyet Müdürlükleri bünyesinde “Motosikletli Polis Timleri Kursu”,

- **Bilgi İşlem Daire Başkanlığı** bünyesinde; 7-11 Nisan 2003 tarihleri arasında “Bilgi Toplama Kursu”, 17 Mart - 19 Mayıs 2003 tarihleri arasında “Elemantary-2 İngilizce Kursu”, 7-16 Nisan 2003 tarihleri arasında “Web Tasarım Kursu”,

- **KPL Daire Başkanlığı** bünyesinde; 31 Mart - 4 Nisan ve 7-11 Nisan 2003 tarihleri arasında “Bomba Uzmanı Tekâmül Kursu”,

düzenlenmiş, bu kurslara toplam 323 personel katılmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- 18-19 Haziran 2003 tarihleri arasında Bosna Hersek/Saraybosna’da gerçekleştirilen “Organize Suçların Bertaraf Edilmesine Dair Londra Bildirisinin Uygulamaya Geçirilmesine Dair Güneydoğu Avrupa Bölgesi İçişleri Bakanları Konferansında İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Can DİREKÇİ Başkanlığında bir heyet ülkemizi temsil etmiştir.

- Atina’da 25-26 Haziran 2003 tarihleri arasında düzenlenen “Budapeşte Grubu Bakanlar Konferansına Bakanımızı temsilen İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Şehabettin HARPUR katılmıştır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 12-13 Mayıs 2003 tarihleri arasında Yunanistan’ın Kos Adasında “Avrupa Birliği, Avrupa Ekonomik Alan ve Aday Ülkeler Sivil Korunma Genel Müdürleri 10. Toplantısı”na Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR ve Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ katılmıştır. Toplantıda Atilla ÖZDEMİR tarafından, Irak Savaşı sırasında Sivil Savunma Genel Müdürlüğünce alınan önlemler konusunda bir sunum yapılmıştır.

- Bulgaristan’da 24-31 Mayıs 2003 tarihleri arasında düzenlenen “Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Sivil Asker Olağanüstü Hal Planlama İstihkamsızlık Semineri”ne Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mustafa TUTULMAZ iştirak etmiştir.

- NATO Kriz Yönetim Sisteminin tanıtımı amacıyla 26-27 Mayıs 2003 tarihleri arasında Brüksel’de yapılan toplantıya Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcıları Mehmet YILMAZ ve Özdemir ÇAKACAK katılmıştır.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 7-9 Mayıs 2003 tarihleri arasında Bulgaristan’ın Sofya kentinde yapılan Türkiye-Bulgaristan Konsolosluk görüşmelerine Şube Müdürü Nihat KARACA katılmıştır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- Fransa’nın Strasburg kentinde 20-22 Mayıs 2003 tarihleri arasında yapılan “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (YBYK) nın 10. Genel Kurul”u toplantısına Daire Başkanı A. Sait KURNAZ katılmıştır.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 4 Nisan 2003 tarih ve 25069 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2003/4023 sayılı karar ile;

İstanbul Emniyet Müdürlüğüne, Sivas Emniyet Müdürü Celalettin CERRAH’ın; Sivas Emniyet Müdürlüğüne, Polis Müfettişi Yahya BAL’ın atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

• 10 Nisan 2003 tarih ve 25075 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2003/4112 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine;

Mülkiye Müfettişleri; Cemal YILDIZ, Nuri Gürsel MATİN, Abdullah ÖZBEK, Mehmet ÖZMEN, Ali Alper ORKUN, Avni ÇAKIR, Atilla TOROS, Turan ERGÜN, Kemal ADİL, Dr. Mustafa Cem TOKER, Yavuz AKKOÇ, Şafak BAŞA ve Emekli Mülkiye Başmüfettişi Halil YILMAZ’ın atanmaları,

657 sayılı Kanunun 68/B,76,93 üncü maddeleri ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

• 30 Nisan 2003 tarih ve 25094 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2003/4220 sayılı karar ile; Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğüne Mülkiye Başmüfettişi Celalettin LEKESİZ’in atanması,

657 sayılı Kanunun 68/B, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri gereğince uygun görülmüştür.

• 2 Mayıs 2003 tarih ve 25096 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2003/4110 sayılı karar ile;

1. Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Osmaniye Vali Yardımcısı Veysel TIRYAKI’nın,

1. Derece kadrolu Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanlığına Sapanca Kaymakamı Abdurrahman SAVAŞ’ın

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Eskişehir Vali Yardımcısı Abdullah ASLAN’ın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Yalova Vali Yardımcısı Ahmet Şahin ÖZCAN’ın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Düzce Vali Yardımcısı Vasip ŞAHİN’in

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Kırklareli Vali Yardımcısı Münir KARALOĞLU’nun,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Siyami KÖKSAL’ın,

1. Derece Kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Karaman Vali Yardımcısı Şerafettin TUĞ’un,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Şarkikaraağaç Kaymakamı Said Vakkas GÖZLÜGÖL’ün,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Sarıkaya Kaymakamı Ali YERLİKAYA'nın,
1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Bala Kaymakamı Ahmet KATIRCI'nın,
1. Derece kadrolu Akyazı Kaymakamlığına
Personel Genel Müdür Yardımcısı Mustafa Kemal ÇOKAKOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Didim Kaymakamlığına
Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mehmet YILDIZ'ın,
1. Derece kadrolu Marmaraereğlisi Kaymakamlığına
Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı
Gürkan KARAMAN'ın,
1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına
Aydın Vali Yardımcısı Hakkı ÜNAL'ın,
1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
Trabzon Vali Yardımcısı Cevdet EKMEKÇİ'nin,
1. Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına
Bitlis Vali Yardımcısı İbrahim Süha KARABORAN'ın,
1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına
Sakarya Vali Yardımcısı Raşit Kemal AKAY'ın,
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Osmaniye Vali Yardımcısı Mehmet YILDIRIM'ın,
1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
Van Vali Yardımcısı Mehmet CİLACI'nın,
1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
Trabzon Vali Yardımcısı Salih CİNİVİZ'ın,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Yakup VATAN'ın,
1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Edirne Vali Yardımcısı Yusuf ODABAŞ'ın,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Edirne Vali Yardımcısı Necati ŞENTÜRK'ün,
1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
Kocaeli Vali Yardımcısı Erdem KIYAK'ın,
1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına
İstanbul Vali Yardımcısı Caner YILDIZ'ın,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
Bartın Vali Yardımcısı Orhan ÖZTÜRK'ün,
1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
Giresun Vali Yardımcısı Kemal YURTNAÇ'ın,
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Sinop Vali Yardımcısı Mehmet Bahattin ATÇI'nın,
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Isparta Vali Yardımcısı Mehmet Turan ÇUHADAR'ın,
1. Derece kadrolu Düzce Vali Yardımcılığına
Karaman Vali Yardımcısı Mehmet USTA'nın,
1. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına
Bayburt Vali Yardımcısı Ahmet AYDIN'ın,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Kartal Kaymakamı Celal DİNÇER'in,
1. Derece kadrolu Adalar Kaymakamlığına
Bornova Kaymakamı Selahattin EKREMOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
Kocasinan Kaymakamı Nadi KILINÇARSLAN'ın,
1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına
Körfez Kaymakamı Erdoğan ÜLKER'in,
1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına
Kınık Kaymakamı Mustafa HARPUTLU'nun,
1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına
Pazarcık Kaymakamı Ayhan ÖZKAN'ın,
1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına
Erzurum Hukuk İşleri Müdürü Haluk Nuri BALLI'nın,
1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına
Sivas İl Hukuk İşleri Müdürü Kadri CANAN'ın,
- T Derece kadrolu Turhal Kaymakamlığına
Didim Kaymakamı Musa UÇAR'ın,
1. Derece kadrolu Marmaris Kaymakamlığına
Akyazı Kaymakamı Cemalettin ÖZDEMİR'in,

1. Derece kadrolu Kadirli Kaymakamlığına
Tatvan Kaymakamı Ali Yener ERÇİN'in,
1. Derece kadrolu Bornova Kaymakamlığına
Sorgun Kaymakamı Mustafa DÜNDAR'ın,
1. Derece kadrolu Menderes Kaymakamlığına
Dinar Kaymakamı Ertan PEYNİRCİOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Osmangazi Kaymakamlığına
İmamoğlu Kaymakamı Sebahattin ÖZTÜRK'ün,
1. Derece kadrolu Akhisar Kaymakamlığına
Serinhisar Kaymakamı Seyfullah HACİMÜFTÜOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Tatvan Kaymakamlığına
Şebinkarahisar Kaymakamı Dr. Mehmet Ali ÖZKAN'ın,
1. Derece kadrolu Pazarcık Kaymakamlığına
Yunak Kaymakamı Samet ERCOŞKUN'un,
1. Derece kadrolu Devrek Kaymakamlığına
Yeşilhisar Kaymakamı Süleyman TAPSIZ'in,
1. Derece kadrolu Uluborlu Kaymakamlığına
Kaynarca Kaymakamı Şaban ACAR'ın,
1. Derece kadrolu Durağan Kaymakamlığına
Güzelyurt Kaymakamı Nurettin ATEŞ'in,
1. Derece kadrolu Bala Kaymakamlığına
Senirkent Kaymakamı Günay ÖZTÜRK'ün,
1. Derece kadrolu Kınık Kaymakamlığına
Afşin Kaymakamı Veysel ŞAHİN'in,
1. Derece kadrolu Karşıyaka Kaymakamlığına
Denizli Vali Yardımcısı Mehmet ARSLAN'ın,
1. Derece kadrolu Avcılar Kaymakamlığına
İstanbul Vali Yardımcısı Abdurrahman KOÇOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Kartal Kaymakamlığına
Zonguldak Vali Yardımcısı Dursun Ali ŞAHİN'in,
1. Derece kadrolu Sorgun Kaymakamlığına
Karaman Vali Yardımcısı Meftun DALLI'nın,

1. Derece kadrolu Banaz Kaymakamlığına
Burdur Vali Yardımcısı Seyfettin AZİZOĞLU'nun

1. Derece kadrolu Sarıkaya Kaymakamlığına
Osmaniye Vali Yardımcısı Levent KILIÇ'ın,

1. Derece kadrolu Yeşilhisar Kaymakamlığına
Bilecik Vali Yardımcısı Ahmet ZORLAR'ın,

1. Derece kadrolu Altınova Kaymakamlığına
Osmaniye Vali Yardımcısı Murteza BALCI'nın,

1. Derece kadrolu Dursunbey Kaymakamlığına
Bartın Vali Yardımcısı Mustafa ÜÇKUYU'nun,

1. Derece kadrolu Orhaneli Kaymakamlığına
Elazığ Vali Yardımcısı Cihangir KÖKSAL'ın,

1. Derece kadrolu Kadışehri Kaymakamlığına
Artvin İl Hukuk İşleri Müdürü Mesut KESEN'in,

Van Vali Yardımcısı iken 02.10.2001 tarih ve 2001/2179 sayılı Müşterek Kararname ile Amasya Vali Yardımcılığına atanan Vahdettin ÖZKAN'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına,

Lapseki Kaymakamı iken 17.09.2002 tarih ve 2002/3231 sayılı Müşterek Kararname ile Doğanhisar Kaymakamlığına atanan Mehmet YÜCE'ye ait bu hükmün iptali ile, 1. Derece kadrolu Kula Kaymakamlığına,

Didim Kaymakamı iken 17.09.2002 tarih ve 2002/3281 sayılı Müşterek Kararname ile Turhal Kaymakamlığına atanan Fuat ERGÜN'e ait bu hükmün iptali ile, 1. Derece kadrolu Kocasinan Kaymakamlığına,

Ağrı Vali Yardımcısı iken 17.09.2002 tarih ve 2002/3281 sayılı Müşterek Kararname ile Giresun Vali Yardımcılığına atanan Zafer KARAMEHMETOĞLU'na ait bu hükmün iptali ile, 1. Derece kadrolu Düzce Vali Yardımcılığına,

Diyarbakır Vali Yardımcısı iken 7.09.2002 tarih ve 2002/3281 sayılı Müşterek Kararname ile Marmaraereğlisi Kaymakamlığına atanan Hakkı UZUN'a ait bu hükmün İptali ile, 1. Derece kadrolu Ankara-Gölbaşı Kaymakamlığına,

Bismil Kaymakamı iken 17.09.2002 tarih ve 2002/3261 sayılı Müşterek Kararname ile Perşembe Kaymakamlığına atanan Salim DEMİR'e ait bu hükmün İptali ile, 1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına,

Zonguldak-Ereğli Kaymakamı iken 17.09.2002 tarih ve 2002/3281 sayılı Müşterek Kararname ile Bağcılar Kaymakamlığına atanan Mustafa İNGENÇ'e ait bu hükmün iptali ile, 1. Derece kadrolu Samsan Vali Yardımcılığına,

Sincik Kaymakamı iken 17.09.2002 tarih ve 2002/3261 sayılı Müşterek Karamama ile Bingöl Vali Yardımcısına atanan Abdulkadir MAHMUTOĞLU'na alt bu hükmün İptali ile, Yeniçağa Kaymakamlığına,

Çan Kaymakamı iken 17.09.2002 tarih ve 2002/3281 sayılı Müşterek Kararname ile Kadirli Kaymakamlığına atanan Şükrü GÖRÜCÜ'ye ait bu hükmün iptali,

3. Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına

Bingöl eski Vali Yardımcısı Hamdullah Suphi ÖZGÖDEK'in,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına

Mamak eski Kaymakamı Hasan TÜLAY'ın,

1. Derece kadrolu Körfez Kaymakamlığına

Yüreğir eski Kaymakamı Ruhi KULAN'ın,

1. Derece kadrolu İmamoğlu Kaymakamlığına

Gölyaka eski Kaymakamı Recai AKYEL'in,

1. Derece kadrolu Mülkiye Müfettişliğine Kültür Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Uzmanı İbrahim KAPAKLIKAYA'nın,

Eruh Kaymakamlığına

Dış Ticaret Müsteşarlığı Uzman Yardımcısı Ozan BALCI'nın,

Güneysu Kaymakamlığına Eruh Kaymakamı Mustafa YILDIZ'ın,

Çelebi Kaymakamlığına İkizdere Kaymakamı Hikmet ÇOLAK'ın,

87. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarından;

Taraklı Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Erdinç FİLİZ'in,

Yakakent Kaymakamlığına Ağrı Kaymakam Adayı Kasım YEKELER'in,

İmranlı Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Mehmet MAKAS'ın,

Çamaş Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Fatih AKBULUT'un,

Çeltik Kaymakamlığına Nevşehir Kaymakam Adayı Şaban AKÇA'nın.

Harmancık Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Tuncay AKKOYUN'un,

Akkuş Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Yaşar AKSANYAR'ın
Balışeyh Kaymakamlığına Isparta Kaymakam Adayı Muhammet
AKTAŞ'ın,

Ayrancı Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Abdulluttalip
AKSOY'un,

Kızılırmak Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı Tahsin AKSU'nun,
Çavdır Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı Nahife YÜCELĐİ
AKTAŞ'ın,

Karamanlı Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Nurullah
AKTAŞ'ın,

Beyağaç Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Osman ALTIN'ın,
Dumlupınar Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Ahmet
ALTUNBAŞ'ın,

Ağaçören Kaymakamlığına Bilecik Kaymakam Adayı Alp ARSLAN'ın,

Feke Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Ali ARSLANTAŞ'ın.

Mihalgazi Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Zafer
ATAMAN'ın,

Derepazarı Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Ali Fuat ATİK'ın,

Saraydüzü Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı Mehmet AYDIN'ın,

Çanakçı Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Mustafa Serdar
BAKIR'ın,

Akpınar Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Mehmet Nuri
BAŞARAN'ın,

İkizdere Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı İsmail BAYATA'nın,

Tokat-Pazar Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Osman BİLGİN'ın,

Ağlasun Kaymakamlığına Bilecik Kaymakam Adayı Orhan BURHAN'm,

Lalapaşa Kaymakamına Aydın Kaymakam Adayı Nilüfer CANAT'ın,

Yağlıdere Kaymakamlığına Bartın Kaymakam Adayı Ümit
CAVULDAK'ın,

Yalihöyük Kaymakamlığına Ardahan Kaymakam Adayı Yusuf CIBİR'in,
 Tefenni Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Ünal COŞKUN'un,
 Babadağ Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Hüseyin
 ÇAKIRTAŞ'ın,

Manisa-Köprübaşı Kaymakamlığına Nevşehir Kaymakam Adayı Erkan
 ÇAPAR'ın,

Gülyalı Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı Cahit ÇELİK'in,
 Dodurga Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Çetin ÇELİK'in,
 Şaphane Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Kaya ÇELİK'in,
 Sarıveliler Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Fatih
 ÇOBANOĞLU'nun,

Beylıkova Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı İsmail Altan
 DEMİRAYAK'ın,

Han Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Şinasi DEMİRBAŞ'ın,
 Hasanbeyli Kaymakamına Aksaray Kaymakam Adayı Doğan Şeyda
 DEMİRDAS'ın,

Dörtdivan Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Mustafa
 DEMİRELLİ'nin,

Büyükorhan Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı Cihan
 DEMİRHAN'ın,

Atabey Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Sultan DOĞRU'nun,
 Azdavay Kaymakamlığına Edirne Kaymakam Adayı Tuğrul
 DURKAYA'nın ,

Akkışla Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Sedat ELİUZ'un,
 Kabataş Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Aydın
 ERDOĞAN'ın,

Koyulhisar Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Oktay
 ERDOĞAN'ın,

Höyük Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı Hasan ERKAL'ın,
 Çameli Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Mustafa Cihad
 FESLİHAN'ın,

Evren Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Volkan Barış GÖÇMEZ'in,

Şabanözü Kaymakamlığına Isparta Kaymakam Adayı Hüseyin GÖKDEMİR'in,

Saimbeyli Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Mitat GÖZEN'in,
Yozgat-Aydıncık Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Murat GÖZÜTOK'un,

Koçaz Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Davut GÜL'ün,
Şeydiler Kaymakamlığına Edime Kaymakam Adayı Turgut GÜLEN'in,
Yenifakılı Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı İlyas GÜN'ün.

Çavdarhisar Kaymakamlığına Karabük Kaymakam Adayı Erhan GÜNAY'ın,

Tuzlukçu Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı Yavuz GÜNER'in,
Kabadüz Kaymakamlığına Kırklareli Kaymakam Adayı Yaşar GÜNEŞ'in,
Sulakyurt Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Türker Çağatay HALİM'in,

Derebucak Kaymakamlığına Trabzon Kaymakam Adayı Selami IŞIK'ın,
Gülağaç Kaymakamlığına Kırşehir Kaymakam Adayı Tuğba İNAN'ın,
Samsun-Ayvacık Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Çetin Oktay KALDIRIM'ın,

Çandır Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Erdoğan KANYILMAZ'ın,

İbradi Kaymakamlığına Muş Kaymakam Adayı Selami KAPAN KAYA'nın,

Akören Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Polat KARA'nın,
Kumlu Kaymakamlığına Van Kaymakam Adayı Vural KARAGÜL'ün,
Çeltikçi Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Erkan KARAHAN'ın,

Boztepe Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı Adem KELEŞ'in,
Burdur-Altınyayla Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Hüseyin Kürşat KIRBIYIK'ın

Sarız Kaymakamlığına Kırşehir Kaymakam Adayı Hakan KOCABEY'in,
Tokat-Yeşilyurt Kaymakamlığına Sinop Kaymakam Adayı İsmail
KOŞUM'un,

Halkapınar Kaymakamlığına Samsun Kaymakam Adayı Okan
LEBLEBİCİER'in ,

Daday Kaymakamlığına Afyon Kaymakam Adayı Yıldırım MALGAÇ'ın,
Seben Kaymakamlığına Bayburt Kaymakam Adayı İlyas MEMİŞ'in,

Bilecik-Yenipazar Kaymakamlığına Afyon Kaymakam Adayı Fehmi Sinan
NİYZAZI'nın,

Emirgazi Kaymakamlığına Adıyaman Kaymakam Adayı Ahmet
ODABAŞ'ın,

Ulaş Kaymakamlığına Adıyaman Kaymakam Adayı Harun ÖKSÜZ'ün.

Eflani Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı İlker Özerk ÖZCAN'ın,

Günyüzü Kaymakamına Konya Kaymakam Adayı Ömer ÖZCAN'ın,

Başmakçı Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı Mehmet Ali
ÖZKAN'ın,

Başçiftlik Kaymakamlığına Isparta Kaymakam Adayı Sait ÖZKILINÇ'ın,

Doğankent Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı Ali Hamza
PEHLİVAN'ın,

Asarcık Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı Ömer
SAĞLAM'ın,

Boğazkale Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Mustafa
SARIKAYA'nın,

Aksu Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Oktay SATILMIŞ'ın,

Nurdağı Kaymakamlığına Van Kaymakam Adayı Suat SEYİTOĞLU'nun,

Gündoğmuş Kaymakamlığına Mersin Kaymakam Adayı Mehmet
SÜLÜN'ün,

Sarioğlan Kaymakamlığına Aksaray Kaymakam Adayı Kemal ŞAHİN'in,

Çatalpınar Kaymakamlığına Trabzon Kaymakam Adayı Soner ŞONEL'in,

Dikmen Kaymakamlığına Aksaray Kaymakam Adayı Zeyit ŞENER'in

Sütçüler Kaymakamlığına Mardin Kaymakam Adayı Hasan TANRISEVEN'in.

Çobanlar Kaymakamlığına Samsun Kaymakam Adayı Ayhan TAVLI'nın,
Kıbrısçık Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Abdullah UÇGUN'un,
Yığılca Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Ahmet Süheyl ÜÇER'in,
Tufanbeyli Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Hamdi ÜNCÜ'nün,

Saraykent Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Cengiz ÜNSAL'ın,
Karkamış Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Mesut YAKUTA'nın,

Felahiye Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı Arif YALÇIN'ın,
Afyon-Bayat Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Hasan YAMAN'ın.

Mihalıççık Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Bilal YAVAŞ'ın,
Alucra Kaymakamlığına Mersin Kaymakam Adayı Ayhan YAZGAN'ın,
Düzköy Kaymakamlığına Ardahan Kaymakam Adayı Mehmet YEŞİLBAŞ'ın

İhsangazi Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Sedat YILDIRIM'ın,

Çorum-Ortaköy Kaymakamlığına Kırşehir Kaymakam Adayı Mehmet Sinan YILDIZ'ın,

Altıntaş Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Ali YILMAZ'ın.

Güçe Kaymakamlığına Diyarbakır Kaymakam Adayı Vedat YILMAZ'ın,

Hayrat Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı Cem Afşin AKBAY'ın,

Hanönü Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Mustafa ANTEPLİOĞLU'nun,

Yenişarbademli Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Tülay BAYDAR'ın.

Yapraklı Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Ali ÇELİK'in,
Kazımkarabekir Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Yüksel KARA'nın,

Yavuzeli Kaymakamlığına Osmaniye Kaymakam Adayı Huriye KÜPELİ'nin,

Sarıcakaya Kaymakamlığına Osmaniye Kaymakam Aday Mehmet ÖZEL'in,

Göynücek Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Mümin ÖZTÜRK'ün,
Aladağ Kaymakamlığına Mersin Kaymakam Adayı Tolga POLAT'ın,

Pehlivan köy Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Sait YALAZAY'ın atanmaları,

657 Sayılı Kanunun 68/B, 71, 76, 92, 93 üncü maddeden ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri gereğince uygun görülmüştür.

- 2 Mayıs 2003 tarih ve 25095 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2003/4237 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Amir ÇİÇEK'in atanması,

657 Sayılı Kanunun 76 ve 2451 Sayılı Kanunun 2 nci maddeleri gereğince uygun görülmüştür

- 9 Mayıs 2003 tarih ve 25103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2003/4272 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Cengiz AYDOĞDU'nun atanması,

657 sayılı Kanunun 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri gereğince uygun görülmüştür.

- 21 Mayıs 2003 tarih ve 25114 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2003/4324 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine;

Mülkiye Müfettişleri; İbrahim KAPAKLIKAYA, Erhan KARAKAYA, Mustafa YEMLİHALIOĞLU, Cengiz GEVREK ve Abdülkadir KAYA'nın atanmaları,

657 sayılı Kanunun 68/B, 76 nci maddeleri ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 NİSAN 2003-30 HAZİRAN 2003 TARİHLERİ ARASINDA
RESMİ GAZETE’DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ.

I. KANUNLAR

| Tarihi | Sayısı | Konusu | Yayımlandığı Resmi Gazetenin | |
|------------|--------|---|------------------------------|---------------------|
| | | | Tarihi | Sayısı |
| 29.03.2003 | 4835 | 2003 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanunu | 03.04.2003 | 25068 (Mükerrer) |
| 29.03.2003 | 4834 | 2001 Mali Yılı Kesin Hesap Kanunu | 03.04.2003 | 25068 (Mükerrer) |
| 29.03.2003 | 4836 | 2001 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu | 03.04.2003 | 25068 (Mükerrer) |
| 03.04.2003 | 4838 | Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununa Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun | 08.04.2003 | 25073 |
| 03.04.2003 | 4839 | Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun | 17.04.2003 | 25082 |
| 15.04.2003 | 4847 | Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu | 19.04.2003 | 25084 |
| 09.04.2003 | 4842 | Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 24.04.2003 | 25088 |
| 17.04.2003 | 4851 | Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun | 24.04.2003 | 25088 |
| 16.04.2003 | 4848 | Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun | 29.04.2003 | 25093 |

| | | | | |
|------------|------|---|------------|-------|
| 24.04.2003 | 4853 | Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının Tasfiyesi ve Bu Hesaptan Yapılacak Dair Kanun | 29.04.2003 | 25093 |
| 24.04.2003 | 4854 | Bazı Kanunlardaki Cezaların İdari Para Cezasına Dönüştürülmesine Dair Kanun | 06.05.2003 | 25100 |
| 02.06.2003 | 4862 | Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 03.06.2003 | 25127 |
| 28.05.2003 | 4861 | Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, Uzman Erbaş Kanunu, Uzman Jandarma Kanunu, Güllhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu ve Askerlik Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 06.06.2003 | 25130 |
| 29.05.2003 | 4864 | Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 06.06.2003 | 25130 |
| 04.06.2003 | 4866 | Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun | 12.06.2003 | 25136 |
| 11.06.2003 | 4884 | Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Damga Vergisi Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 17.06.2003 | 25141 |
| 11.06.2003 | 4885 | Türk Ticaret Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Damga Vergisi Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 17.06.2003 | 25141 |
| 11.06.2003 | 4886 | Vatandaşlık Belgesi Verilmesine İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun | 17.06.2003 | 25141 |
| 11.06.2003 | 4887 | Kişi Halleri Konusunda Milletlerarası Karşılıklı Bilgi Verilmesine İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun | 17.06.2003 | 25141 |
| 11.06.2003 | 4888 | Ahvali Şahsiye Belgelerinde Yer Alan Bilgilerin Kodlanmasına İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun | 17.06.2003 | 25141 |
| 11.06.2003 | 4889 | Yaşam Belgesi Verilmesine Dair Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun | 17.06.2003 | 25141 |
| 11.06.2003 | 4890 | Ahvali Şahsiye Cüzdanlarının Tanınmasına ve Güncelleştirilmesine İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun | 17.06.2003 | 25141 |

| | | | | |
|------------|------|--|------------|-------|
| 12.06.2003 | 4891 | Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 18.06.2003 | 25142 |
| 12.06.2003 | 4892 | Uzman Jandarma Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 18.06.2003 | 25142 |
| 17.06.2003 | 4897 | İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 24.06.2003 | 25148 |
| 16.06.2003 | 4902 | Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu ile Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 24.06.2003 | 25148 |

II. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

| | | | <u>Yayımlandığı Resmi Gazetenin</u> | |
|---------------|---------------|---|-------------------------------------|---------------|
| <u>Tarihi</u> | <u>Sayısı</u> | <u>Konusu</u> | <u>Tarihi</u> | <u>Sayısı</u> |
| 20.05.2003 | 2003/5646 | Hükümetimiz ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Arasında İmzalanan ‘Türkiye’de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması’ Konulu Proje Belgesinin Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma | 11.06.2003 | 25135 |

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

| | | | <u>Yayımlandığı Resmi Gazetenin</u> | |
|---------------|---------------|---|-------------------------------------|---------------|
| <u>Tarihi</u> | <u>Sayısı</u> | <u>Konusu</u> | <u>Tarihi</u> | <u>Sayısı</u> |
| 20.03.2003 | 2003/5360 | Bazı Ülke Vatandaşlarına Tanınmış Olan Vize Muafiyetlerinin Kaldırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı | 02.04.2003 | 25067 |
| 22.03.2003 | 2003/5383 | 4761 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 20 nci Maddesi ile 631 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü Maddesi Kapsamındaki Personelin Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı | 11.04.2003 | 25076 |

| | | | | |
|------------|-----------|--|------------|-------|
| 28.03.2003 | 2003/5426 | Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin Terör Örgütlerinin ve Terörizmi Finanse Eden kişi ve Kuruluşların Mal Varlıklarının Dondurulmasına İlişkin Kararları Doğrultusunda Bazı Terör Örgütleri, Kişi ve Kuruluşların Türkiye'de Bulunan Bankalar ve diğer Mali kurumlar ile gerçek ve tüzel kişiler nezdindeki kiralık kasa mevcutları da dahil olmak üzere tüm hak ve alacakları ile mal varlıklarının dondurulması ve bu mal varlıkları ile ilgili her türlü işlemin maliye bakanlığının iznine bağlanmasına dair 2001/3483 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın eki listeye bazı kişi ve kuruluşların ilave edilmesi hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 12.04.2003 | 25077 |
| 27.03.2003 | 2003/5421 | 3154 kişinin Türk vatandaşlığından çıkmasına izin verilmesi ve çeşitli kararnamele ile Türk vatandaşlığından çıkmasına izin verilen 19 kişiyle ilgili bazı maddi hataların düzeltilmesi hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 16.04.2003 | 25081 |
| 05.04.2003 | 2003/5460 | 3486 kişinin Türk vatandaşlığından çıkmasına izin verilmesi, bazı kararnamele ile Türk vatandaşlığından çıkmasına izin verilen 11 kişi ile ilgili bazı maddi hataların düzeltilmesi ve 156 kişi ile ilgili hükmün iptali hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 21.04.2003 | 25086 |
| 09.04.2003 | 2003/5485 | Bazı mahalli idare birliklerinin kurulmasına izin verilmesi hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 01.05.2003 | 25095 |
| 11.04.2003 | 2003/5593 | Adıyaman İli, Merkez İlçesine bağlı Karıcık Belediyesi'nin adının "Atakent" olarak değiştirilmesinin tasdiki hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 01.05.2003 | 25095 |
| 14.04.2003 | 2003/5481 | 883 kişinin Türk vatandaşlığının kaybettirilmesi hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 02.05.2003 | 25096 |
| 17.04.2003 | 2003/5507 | Bazı emniyet amirliklerinin emniyet müdürlüklerine dönüştürülmesi hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 08.05.2003 | 25102 |

| | | | | |
|------------|-----------|--|------------|-------|
| 03.05.2003 | 2003/5583 | 95/6527 Sayılı Kararname ile Denizli İli, Akköy İlçesinde Kurulan “Akköy İlçesi Köy ve Belediyelere Hizmet Götürme Birliği”nin Adının “Akköy Köylere Hizmet Götürme Birliği” Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı | 15.05.2003 | 25109 |
| 03.05.2003 | 2003/5591 | Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar’da Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı | 15.05.2003 | 25109 |
| 22.04.2003 | 2003/5552 | Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Bölge Müdürlüklerinin ve Başmüdürlüklerinin Kaldırılmasına ve Alınacak Tasarruf Tedbirlerine İlişkin 12/1/2002 Tarihli ve 2002/3849 Sayılı Kararname ile Bu Kararnamede Değişiklik Yapan 4/4/2002 Tarihli ve 2002/3894 Sayılı Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 16.05.2003 | 25110 |
| 03.05.2003 | 2003/5582 | “Bolu İli Akçakoca İlçesi Belediye ve Köylerine Hizmet Götürme Birliği”nin Adının “Düzce İli Akçakoca İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 16.05.2003 | 25110 |
| 21.04.2003 | 2003/5544 | 3198 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 25 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 20.05.2003 | 25113 |
| 17.04.2003 | 2003/5556 | Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının, 2003 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı | 23.05.2003 | 25116 |
| 15.05.2003 | 2003/5595 | Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının, 2003 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı | 23.03.2003 | 25116 |
| 26.05.2003 | 2003/5699 | Kanuni Ödeme Süresinden Önce Ödenen Amme Alacağı İçin Uygulanan Erken Ödeme İndirimi Oranlarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı | 06.06.2003 | 25130 |

- 27.05.2003 2003/5700 Yurtdışına Çıkışlarda Harç Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı 06.06.2003 25130
- 13.05.2003 2003/5629 8/1/2002 Tarihli ve 4736 Sayılı Kanunun 1 inci Maddesinin Birinci Fıkrası Hükmünden Muaf Tutulacakların Tespitine Dair 28/1/2002 Tarihli ve 2002/3654 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı 10.06.2003 25134
- 14.03.2003 2003/5559 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca Uygulama Alanı İlan Edilmiş Bulunan Şanlıurfa İlinde Yeni Yerleşim Birimleri Kurulması ve Söz Konusu Yerleşim Birimlerinin Uygulama Alanı Olarak Tespit Edilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı 11.06.2003 25135
- 20.05.2003 2003/5647 2932 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 21 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı 12.06.2003 25136
- 28.05.2003 2003/5678 Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı 14.06.2003 25138
- 26.05.2003 2003/5664 3034 Kişinin Türk vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve 9 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı 18.06.2003 25142
- 26.05.2003 2003/5662 593 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı 20.06.2003 25144
- 01.04.2003 2003/5703 İdarelerin Yabancı Ülkelerdeki Kuruluşlarının Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Usul ve Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı 26.06.2003 25150

IV. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

| Tarihi | Sayısı | Konusu | Yayımlandığı Resmi Gazetinin | |
|------------|-----------|---|------------------------------|--------|
| | | | Tarihi | Sayısı |
| 03.04.2003 | 2003/5443 | Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğine Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik | 17.04.2003 | 25082 |

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

| Konusu | Yayımlandığı Resmi Gazetinin | |
|--|------------------------------|--------|
| | Tarihi | Sayısı |
| Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin 382 nci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 03.04.2003 | 25068 |
| Görev Zararlarının Tespit Usulü Hakkında Yönetmelik | 06.04.2003 | 25071 |
| Emniyet Genel Müdürlüğü Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliği | 09.05.2003 | 25103 |
| Geçici ve Gönüllü Köy Korucularının Elleri Bulundurdukları Ruhsatsız Silahların Teslimi ve Ruhsata Bağlanması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 16.05.2003 | 25110 |
| Harp Akademileri Yönetmeliğinin 41 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 17.05.2003 | 25111 |
| Alkol ve Alkollü İçki Tesislerinin Haiz Olmaları Gereken Teknik Şartlar, Kurulmaları, İşletilmeleri ve Denetlenmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 04.05.2003 | 25128 |
| Ticari Araçlarda Reklam Bulundurulması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 10.06.2003 | 25134 |
| Subay Sicil Yönetmeliğinin 91 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 13.06.2003 | 25137 |
| Astsubay Sicil Yönetmeliğinin 60 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 13.06.2003 | 25137 |
| Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşlanması ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair | 13.06.2003 | 25137 |
| Ticari Reklam ve İlanlara İlişkin İlkeler ve Uygulama Esaslarına Dair Yönetmelik | 14.06.2003 | 25138 |

| | | |
|--|------------|-------|
| Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Ek ve Değişiklik yapılmasına Dair Yönetmelik | 16.06.2003 | 25140 |
| İçişleri Bakanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 20.06.2003 | 25144 |
| İçişleri Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 20.06.2003 | 25144 |
| Emniyet Teşkilatı Disiplin Kurullarının Çalışma Esas ve Yöntemlerine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 25.06.2003 | 25149 |
| Polis Akademisi Başkanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği | 25.06.2003 | 25149 |

V. MÜŞTEREK KARARLAR

| Tarihi | Sayısı | Konusu | Yayımlandığı Resmî Gazetenin | |
|------------|-----------|--|------------------------------|--------|
| | | | Tarihi | Sayısı |
| 22.04.2003 | 2003/4196 | Ordu İli, Perşembe İlçesine Bağlı Okçulu Köyü Çakıroğlu Bağlısının Medreseönü Belediyesi Sınırları içine alınmasının; 1580 sayılı Belediye Kanununun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesi uyarınca uygun görülmesine dair | 24.04.2003 | 25088 |
| 08.05.2003 | 2003/4287 | Gümüşhane İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına bağlı Kızılca Köyü ile Köse İlçesi Merkez Bucağına bağlı Subaşı Köyü arasında kalan iki ilçe arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği üzere; "2322 rakımlı Taşlıburun Tepesinden başlayarak buradan kuzeydoğu istikametinde bulunan Aykırın Sırtını takiben kuzey istikametindeki Yayla Dere ile Çat Derenin kesiştiği noktaya çekilen hat, buradan kuzeyde bulunan 2064 rakımlı Ömer Tepeye çekilen düz hat, buradan da kuzeydoğu istikametinde bulunan 2191 rakımlı Diktaş Tepesinde son bulan hat" olarak belirlenmesinin, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci maddesinin (B) ve (D) bentlerine göre uygun görülmesine dair Müşterek Karar | 10.05.2003 | 25104 |
| 13.05.2003 | 2003/4314 | Adana İli, Karaisalı İlçesi, Çatalan Bucağına bağlı Kösefakılı Köyünün aynı ilin Yüreğir İlçesi, Merkez Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunduğu dair Müşterek Karar | 14.05.2003 | 25108 |
| 13.05.2003 | 2003/4315 | Kahramanmaraş İli, Türkoğlu İlçesi, Merkez Bucağına bağlı Altınova Kövünün, aynı ilin Merkez İlçe, Merkez Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunduğu dair Müşterek Karar | 14.05.2003 | 25108 |

| | | | | |
|------------|-----------|--|------------|-------|
| 13.05.2003 | 2003/4316 | Batman İli, Kozluk İlçesi, Bekirhan Bucağına bağlı Yağmurlu Köyünün aynı ilin Merkez İlçe, Merkez Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun Bulunduğuna dair Müşterek Karar | 14.05.2003 | 25108 |
| 20.05.2003 | 2003/4337 | Konya İli Selçuklu İlçesi Sille Bucağına bağlı Dağdere Köyü ile Sarayönü İlçesi Merkez Bucağına bağlı Bahçesaray Köyü arasında Bulunan ihtilafli sahadaki iki ilçe arası sınırın özel krokide de gösterildiği üzere, “Gelemiş Belinden başlayarak, buradan doğuda bulunan 1348 rakımlı Kalecinin Tepesine çekilen düz hat, buradan kuzeybatıda bulunan 1288 rakımlı Balagilimbelen Tepesine çekilen düz hat, buradan 1273 rakımlı Han Tepesine çekilen düz hat, buradan kuzeyde bulunan 1217 rakımlı Gilikli Tepesinde son bulan hat” olarak tesbit edilmesinin; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2.maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunduğuna dair Müşterek Karar | 21.05.2003 | 25114 |
| 16.06.2003 | 2003/4440 | Bitlis İli Hizan İlçesi Merkez Bucağına bağlı Karabaşı Köyü ile Siirt İli Şirvan İlçesi Cevizlik Bucağına bağlı Oya Köyü arasında bulunan ihtilafli sahadaki iki il arası sınırın, özel krokide de gösterildiği üzere belirlenmesinin; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2.maddesinin (B) (D) fıkralarına göre uygun görülmesine dair Müşterek Karar | 17.06.2003 | 25141 |
| 23.06.2003 | 2003/4493 | Trabzon İli Tonya İlçesi Merkez Bucağına bağlı Kalınçam Köyü ile Gümüşhane İli Kürtün İlçesi Merkez Bucağına bağlı Damlı Köyü arasında bulunan ihtilafli sahadaki iki il arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği üzere, ”1868 rakımlı Eskiköy Tepesinden başlayarak, buradan Erikbeli Yaylasından gelen ve Damlık Köyü ile Sazlak Tepesine giden yolların ayrıldığı noktaya çekilen düz hat, buradan da kuzeydeki Sazlak Tepesinin zirvesinde son bulan hat” olarak belirlenmesinin; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunduğuna dair Müsterek Karar | 25.06.2003 | 25149 |

VI. GENELGELER

Yayımlandığı Resmi

Gazetenin

Konusu

Tarihi

Sayısı

| | | |
|--|------------|-------|
| Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar ile Başbakanlık Hazine Müsteşarlığının 91-32/5 Sayılı Tebliğine İlişkin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Genelgesi (Sayı: 2003/1) | 26.04.2003 | 25090 |
| Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Ulusal Programı ile İlgili Başbakanlık Genelgesi (No: 2003/29) | 08.05.2003 | 25102 |
| 2003/32 Sayılı Başbakanlık Genelgesi | 23.05.2003 | 25116 |
| 2003/36 Sayılı Başbakanlık Genelgesi | 06.06.2003 | 25130 |
| 2003/37 Sayılı Başbakanlık Genelgesi | 12.06.2003 | 25136 |
| 2003/38 Sayılı Başbakanlık Genelgesi | 27.06.2003 | 25151 |
| 2003/39 Sayılı Başbakanlık Genelgesi | 27.06.2003 | 25151 |
| 2004 Yılı Bütçe Çağrısı | 29.06.2003 | 25153 |

VII. TEBLİĞLER

| Konusu | Yayımlandığı Resmi Gazetenin | |
|--|---------------------------------|--------|
| | Tarihi | Sayısı |
| Batman Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/1) | 01.04.2003 | 25066 |
| 2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 7) | 08.04.2003 | 25073 |
| Kırklareli İli Sınırları İçerisinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 08.04.2003 | 25073 |
| Siirt Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 11) | 08.04.2003 | 25073 |
| Antalya İli Sınırları İçerisinde Sokakta Yaşayan ve Çalıştırılan Çocukların Korunması İle Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelikteki Uçucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Güvenlik Kararı (No: 2003/01) | 13.04.2003 | 25078 |
| Zonguldak İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 15.04.2003 | 25080 |
| Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliğ (Seri No: 31) | 16.04.2003 | 25081 |
| Çanakkale İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1) | 18.04.2003 | 25083 |
| Edirne İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2003/1) | 18.04.2003 | 25083 |
| İstanbul İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2003/1) | 18.04.2003 | 25083 |
| Balıkesir İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi ile Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (NO: 2003/1) | 20.04.2003 | 25085 |
| Kamu İhale Tebliği (No: 2003/5) | 22.04.2003 | 25087 |

| | | |
|--|------------|-------|
| Afyon İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi ile Ruhsatlandırmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (No: 2003/1) | 22.04.2003 | 25087 |
| Kütahya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2001) | 24.04.2003 | 25088 |
| Mersin İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 24.04.2003 | 25088 |
| Bolu İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 25.04.2003 | 25089 |
| Düzce İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar | 25.04.2003 | 25089 |
| İstanbul Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 16) | 25.04.2003 | 25089 |
| 2, 3 , 6, 11, 13, 16 ,17 Sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliği | 28.04.2003 | 25095 |
| Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 315) | 30.04.2003 | 25094 |
| Balıkesir İli Sınırları İçerisindeki Bazı Orman Alanlarının Giriş ve Çıkışlarının Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2003/2) | 01.05.2003 | 25095 |
| Amasya İli Sınırları İçerisinde Sokakta Yaşayan ve Çalıştırılan Çocukların Korunması ile Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelikli Uçucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Karar (No: 2003/1) | 02.05.2003 | 25096 |
| Düzce Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2) | 02.05.2003 | 25096 |
| Kırıkkale İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/2) | 02.05.2003 | 25096 |
| Malatya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/1) | 02.05.2003 | 25096 |
| Tokat İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 02.05.2003 | 25096 |
| Kurumlar Vergisi Genel Tebliği (Seri No: 80) | 08.05.2003 | 25102 |
| Gelir Vergisi Genel Tebliği (Seri No: 80) | 08.05.2003 | 25102 |
| Osmaniye İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 08.05.2003 | 25102 |
| Antalya Valiliği Orman Yangınları ile Mücadele Komisyonu Kararı (No: 2003/1) | 09.05.2003 | 25103 |
| 2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Ayrıntılı Harcama Programı) (Sıra No: 8) | 11.05.2003 | 25105 |
| 2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 9) (Taşıt) | 11.05.2003 | 25105 |
| Aydın İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi ile Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (No: 2003/1) | 12.05.2003 | 25106 |

| | | |
|---|------------|-------|
| Emeklilik Planları Hakkında Tebliği (No: 2003/1) | 13.05.2003 | 25107 |
| Bursa İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1) | 13.05.2003 | 25107 |
| İzmir İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler ve Orman Alanlarına Giriş ve Çıktışların Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2003/2,3) | 14.05.2003 | 25108 |
| Tahsilat Genel Tebliği (Seri No: 428) | 15.05.2003 | 25109 |
| Kamu İhale Tebliği (No: 2003/6) | 18.05.2003 | 25112 |
| Aydın İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/541) | 22.05.2003 | 25115 |
| Bingöl İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi ile Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (No: 2003/1) | 22.05.2003 | 25115 |
| Kırşehir İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/2) | 25.05.2003 | 25118 |
| Antalya İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Orman Alanlarına Giriş ve Çıktışların Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2003/2) | 26.05.2003 | 25119 |
| Antalya İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Anız ve Her Türlü Bitki Örtüsü Yakılmasının Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2003/3) | 26.05.2003 | 25119 |
| Bilecik İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1) | 27.05.2003 | 25120 |
| Teşhis ve Tedavi Amacıyla Özel Sağlık Kurum ve Kuruluşlarına Hasta Şevkine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ | 30.05.2003 | 25123 |
| Afyon İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 05.06.2003 | 25129 |
| Burdur Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/1) | 05.06.2003 | 25129 |
| Bursa Valiliği İl Hıfzıssıhha Kurulu Kararı (No: 5) | 05.06.2003 | 21129 |
| Karabük İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 05.06.2003 | 25129 |
| Çanakkale İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Sondaj Yapılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi ile Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (No: 2003/1) | 06.06.2003 | 21130 |
| Yozgat İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1) | 09.06.2003 | 25133 |
| Vergi İadesi Genel Tebliği (Seri No: 6) | 10.06.2003 | 25134 |
| Gelir Vergisi Genel Tebliği (No: 250) | 10.06.2003 | 25134 |
| Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 318) | 10.06.2003 | 25134 |
| Tunceli İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/2) | 13.06.2003 | 25137 |
| 2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 10) | 14.06.2003 | 25138 |
| Amasya İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 1) | 15.06.2003 | 25139 |

| | | |
|--|------------|-------|
| Kocaeli İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 15.06.2003 | 25139 |
| Muğla İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/232) | 16.06.2003 | 25140 |
| Katma Değer Vergisi Genel Tebliği (Seri No: 87) | 18.06.2003 | 25142 |
| Eskişehir İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2003/1) | 21.06.2003 | 25145 |
| Karaman İli Sınırları İçerisinde Anız Yakılmasının Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2003/2) | 21.06.2003 | 25145 |
| Manisa İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler ve Orman Alanlarına Giriş ve Çıkışların Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2003/2) | 21.06.2003 | 25145 |
| Uşak Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/2) | 21.06.2003 | 25145 |
| Yozgat Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/04) | 23.06.2003 | 25147 |
| Kurumlar Vergisi Genel Tebliği (Seri No: 2003/1) | 24.06.2003 | 25148 |
| Adana İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (2003/1) | 27.06.2003 | 25151 |

**MEVZUAT METNİ
VERİLECEK TERCÜME GÖREVİNE İLİŞKİN ESASLAR
HAKKINDA YÖNERGENİN YÜRÜRLÜKTEN
KALDIRILMASINA DAİR
YÖNERGE**

Madde 1 - Bakanlık Makamının 6 Aralık 1991 tarihli onayı ile yürürlüğe konulan “Verilecek Tercüme Görevine İlişkin Esaslar Hakkında Yönerge” yürürlükten kaldırılmıştır.

Madde 2 - Bu Yönerge Bakanlık Makamınca onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Madde 3 - Bu Yönerge hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu yönerge 20.05.2003 tarihinde Bakan Onayı ile yürürlüğe girmiştir.)