

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 75

MART 2003

SAYI: 438

İÇİNDEKİLER

TİD'in 75 inci Yılı Mesajları	: Abdülkadir AKSU.....	1
	: Amir ÇİÇEK	3
	: Muallâ ERKUL	5
Ahmet ÖZER	: Avrupa Birliği'ne Doğru	21
R. Ali UÇARCI	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu ve Vakıfları.....	29
Recep SANAL	: Türkiye'ye Özgü Bir Yüksek Denetim Birimi Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu	65
Bülent DOĞAN	: İnsan Hakları Sorunu Olarak İşkence	
Huriye SEVEN	: "Tanım, Tarihçe, Ulusal - Uluslararası Sistematik".....	91
Prof. Dr. Aysen MÜEZZİNOĞLU	: Bilim ve Etik	117
Neşet ERSOY	: XII. Yüzyıldan Günümüze Anadolu'da Sivil Toplum Örgütlenmesinin Tarihsel Gelişimi.....	129
Doç. Dr. K. Ufuk BİLGİN	: Türkiye'de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro	157
Nihat AYTÜRK		
Dr. Recep KIZILCIK	: 21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler	181
Kadir Akın GÖZEL	: Yeni Kamu Yönetimi Nedir?.....	195
Yılmaz ARSLAN	: Köylere Hizmet Gödürme Birlikleri, Problemleri ve Çözüm Önerileri	209
Ferda İLERİ	: Yeşil Kart Kanunu ve Uygulaması	225
Arif AKGÜL	: Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi.....	240
Ömer TORAMAN	: XIX. Y.Y. Başlarında Osmanlı Taşra İdaresinde Yenilik Teşebbüsleri	260
HABERLER	: İçişleri Bakanlığından Haberler	279
MEVZUAT	: 1 Ocak 2003 - 31 Mart 2003 Tarihleri Arasında Resmî Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	303

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 İLMÎ TELAKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

75 inci Yayın Yılında
TÜRK İDARE DERGİSİ

Türk kamu yönetiminin en uzun soluklu süreli yayını olma özelliğini taşıyan **Türk İdare Dergisi**, elinizde bulunan bu sayıyla 75 inci yayın yılına ulaşmış bulunmaktadır.

Büyük kurtarıcı Atatürk'ün başlattığı çağdaşlaşma hareketlerinin önemli temsilcileri olan mülki idare amirlerinin ve Bakanlığımızın diğer personelinin fikri başvuru kaynağı olması, merkez ve taşra arasında bir bağ oluşturması, yurdumuzda ve dünyada yönetimle ilgili her türlü gelişme ve uygulamalardan haberdar edilebilmesi gibi amaçlarla 1928 yılında, Cumhuriyetin ilanından sadece dörtbuçuk yıl sonra o günlerin coşkusu ve idealleriyle başlanılan Derginin yayın serüveni, bugün 438 inci sayısıyla da aynı coşku ve ideallerle sürdürülmektedir.

75 yıllık bu uzun yolculuğa başlanılmasında ve bugüne kadar yönetim alanındaki yerini korumasında pek çok meslektaşımızın, akademisyenin ve diğer ilgililerin emeği geçmiştir. Aralarında genç kuşakların tanımadığı, Allah'ın rahmetine kavuşmuş olanlar da vardır. Bu saygıdeğer insanları rahmetle anıyoruz. İnanıyorum ki onların başlattığı bu inançlı çabanın ürünü olan Dergimiz daha nice yaşlara ulaşacaktır.

Türk İdare Dergisi 'nin geçmişinden bugüne kadar yönetiminde, hazırlanmasında ve yayımında görev alanlar ile gösterdikleri yakın ilgi ve değerli yazılarıyla katkıda bulunanlara sonsuz teşekkürler ediyor, daha sayısız yıldönümü kutlanacağı inancıyla en iyi dileklerimi sunuyorum.

Abdülkadir AKSU
İçişleri Bakanı

TÜRK İDARE DER GİSİ'NİN

75 inci Yılı Kutluyoruz...

Bilindiği üzere, kamu kuruluşlarının hizmetlerini etkin ve verimli üretebilmelerinin temel şartı nitelikli personele sahip olmalarıdır. Her kuruluş personelinin bilgi, kültür ve anlayış düzeyini yükseltmek, iletişim araçlarındaki teknolojik gelişmeler sonucu küçülen dünyamızdaki değişim ve gelişmelerin dışında kalmamalarını sağlamak suretiyle hizmetlerindeki kaliteyi artırmayı hedeflemektedir.

Bakanlığımız da gerek merkez gerekse taşrada yürütmekle sorumlu olduğu hizmetlerin kalitesinin nitelikli personele bağlı olduğunun bilincinde, öncelikle personelinin yetiştirilmesi ve yeniliklerden sürekli haberdar edilerek beslenmesini sağlamak amacıyla yayın hizmetlerine gereken önemi vermiş ve daha 1928’lerde periyodik yayımlanacak bir yayınlı kamu yönetimi alanındaki boşluğun doldurulmasına öncülük etmiştir.

1928 yılının Nisan ayında “İdare” adı altında aylık olarak ve eski harflerle yayın hayatına başlamış olan Dergi daha sonra “Türk İdare Dergisi” adıyla devam ettirilmiş ve bugün 438 inci sayısıyla 75 inci yayın yılına ulaşmıştır.

Başlangıç yıllarında sadece meslektaşların yetiştirmelerine katkıda bulunmak ve meslek alanlarına ilişkin bilgi aktarmak amacıyla İçişleri Bakanlığı’nın bir periyodik yayını olarak değerlendirilen Türk idare Dergisi geçen zaman içerisinde sürekli değişerek ve gelişerek yalnızca Bakanlığımızda değil Türk kamu yönetimi alanındaki haklı yerini almıştır.

Mülki idare amirlerinin yanı sıra konularında uzman kişiler ve akademisyenlerden gelen yazılarla beslenen dergi, daha geniş bir okuyucu kitlesine ulaşmış; Bakanlığımız dışında da alanında aranır yayınlar arasına girmeyi başarmıştır.

Geçen 75 yıllık süreçte, Cumhuriyetin ilanının 10, 15, 50, 60, 70 ve 75 inci yıldönümleri ile Derginin 60 inci yayın yılında olmak üzere toplam yedi kez özel sayı olarak yayımlanmıştır.

Ayrıca Dergiye ek olarak günün ihtiyaçlarına uygun bazı konular (değişen bir Mevzuat, İnsan Hakları, Avrupa Birliği, İl Envanterleri, Arşiv Hizmetleri vb.) kitap ya da kitapçık olarak basılmak suretiyle Dergiyle birlikte dağıtılarak meslektaşlara yardımcı olunmaya çalışılmıştır.

Derginin sürekli gelişimi için 60 inci yayın yılında geniş bir alana anket uygulanmış, çıkan sonuçlar değerlendirilerek süreç içerisinde özellikle içerikle ilgili pekçok yenilik yapılmıştır.

Zamanla Dergiye; Bakanlığımızca düzenlenen bazı kurslarda işlenen konuların özetlendiği Kurs Notları; gerçekleştirdikleri çalışma ve bıraktıkları eserler itibariyle iz bırakmış idarecilerin anlatıldığı Mülki İdarede İz Bırakanlar; Haberler; Mevzuat; Dergide yayımlanan yazılara ait Fihristler gibi pek çok bölüm eklenmiştir. Mülki İdarede İz Bırakanlar bölümünde yayımlanan yazılar daha sonra üç kitapta toplanarak okuyucuların hizmetine sunulmuştur (İz Bırakan Mülki İdare Amirleri I-II-III, Mehmet ALDAN).

Derginin bazen bir sayısı tek bir konuya ayrılmış, o konuda farklı kişilerin yazdığı yazılara yer verilmek suretiyle farklı bakış açıları işlenmiş ve böylece ilgililere o konuya ait önemli bir başvuru kaynağı oluşturulmuştur. (Cumhuriyetin 50, 70 ve 75 inci yıllarına ait özel sayılarda olduğu gibi.)

1988 yılında yayımlanan Türk İdare Dergisi 1928-1988 (Dr. Tayfur ÖZŞEN) adlı inceleme ve yazıların çeşitli başlıklar altında yapılan fihrist çalışmasını içeren kitapla okuyucuya hem Derginin geçmiş 60 yıllık değerlendirmesini yapma, hem de aradıkları konu ve yazarlara kolay ulaşabilme olanağı sunulmuştur. Aynı yıllarda başlatılan ve Derginin her yılın Aralık sayısında yayımlanan o yıla ait yazı ve yazarlarına ait fihristlerle de bu çaba günümüze dek sürdürülmüştür. Bundan sonra hedefimiz Derginin sanal ortamda da yayınımlı sağlayabilmektir.

Dergimizin 75 yıllık yayın hayatını özetlemeye çalıştığımız bu kısa yazıdan da anlaşılacağı gibi, yayımlanmaya başlanılan 1928 yılından bugüne, inanç ve coşkumuz artarak gelindi. Gerek Derginin yönetimi gerekse hazırlanıp okuyucuya ulaştırılmasında pek çok kişi çalıştı. Pek çok değerli yazar da yazılarıyla katkıda bulunarak hayat verdi. Bu vesileyle emeği geçenlere sonsuz saygı ve şükran duyuyoruz. Devraldığımız görevi eksiksiz yerine getireceğimize söz veriyoruz.

Kamu yönetimi alanında yayımlanan en uzun geçmişe sahip ilk ve belki de tek dergi olan **Türk İdare Dergisi**'nin 75 yaşına erişmesinin haklı gururu ve daha nice 75'li yıllara ulaşacağının inancıyla, mutluluğumuzu tüm okuyucularımızla paylaşıyoruz....

YAYIN KURULU adına Başkan
Amir ÇİÇEK
APK Kurulu Başkanı

TÜRK İDARE DERGİSİ

75 YAŞINDA

Muallâ ERKUL
Yayın ve Dokümantasyon
Dairesi Başkanı

GİRİŞ

İçişleri Bakanlığı yayın hizmetlerinin başlangıç yılı 1928 olarak kabul edilmektedir. Zira tespit edilebilen en eski yayınlar o yıla aittir. Cumhuriyetin ilanından sonra Atatürk'ün başlattığı çağdaşlaşma hareketleri tüm yurttaki coşkuyla karşılanmış, bu değişim ve yeniliklerin etkisi her kuruluşta olduğu gibi İçişleri Bakanlığı'nda da görülmüştür. Hizmetlerin daha çabuk, etkin ve verimli üretilmesi için ihtiyaçlar belirlenirken personelin bilgi ve kültürünün artırılması, çalışma alanlarıyla ilgili gelişmelerden haberdar edilmesi ve özellikle merkez ile taşra arasında bir bağ oluşturulmasının gerekliliği de ortaya çıkmıştır.

İşte bu nedenlerle ilk kez 1928 yılının Nisan ayında “Dâhiliye Vekâleti”nin Aylık Mecmuası” olarak “İdare” adı altında eski harflerle yayın hayatına başlamış olan Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı'nın en önemli yayın faaliyeti olarak, yayın hayatı boyunca kısa sayılabilecek sürelerle iki kez kesintiye uğramakla birlikte 2003 yılında 75 inci yayın yılına ulaşmış bulunmaktadır.

Kamu yayını olarak bir süreli yayının 75 yıl gibi uzun zamandır sürdürülebilir olması elbette ki üzerinde durulması gereken bir konudur. Bu amaçla geçmiş yıllarda gerek Dergide gerekse başka bazı yayınlarda benzeri yazılar yayımlanmıştır. Ancak bu yazıların en yenisi bile 60 inci yayın yılına ait olanlardır.¹ Hem geçen 15 yıllık süreçte hem de geçmiş yıllarda yapılan

1 Dr. Tayfur ÖZŞEN, 60 inci Yayın Yılında Türk İdare Dergisi, Türk İdare Dergisi 60 inci Yıl Özel Sayısı, Sayı 378, Mart 1988, s.9-23 ; Dr. Tayfur ÖZŞEN, Türk İdare Dergisi 1928-1988, İçişleri Bakanlığı Yayın No 429, APK Yayın No 24, Sevinç Matbaası, Ankara 1988; Mualla ERKUL, Kamu Kuruluşlarında Yayın Hizmetlerinin Yeri ve İçişleri Bakanlığında Uygulamaların Değerlendirilmesi, APK Uzmanlık Tezi, 1988 Ankara; Mualla ERKUL, İçişleri Bakanlığında Yayın Hizmetlerinin Altmış Yıllık Gelişimi, Türk İdare Dergisi 60 ncı Yıl Özel Sayısı, Sayı 378, Mart 1988, s. 25-40.

çalışmaların hatırlatılması, böylece konuya ilişkin bilgilerin güncelleştirilmesi amacıyla hazırlanan bu yazıda; Derginin tarihsel gelişimi, kapsamı ve yönetimi hakkında bilgiler verilecek, 75 yıl içerisinde gerçekleştirilen çalışmalara değinilecektir.

TARİHSEL GELİŞİMİ

1928 yılından 2003 yılına kadar geçen 75 yıl içerisinde 438 sayı yayımlanan Dergi, bu süreç içinde iki kez kesintiye uğramış, ancak her kesinti döneminden sonra gerek içerik gerekse şekil olarak değiştirilerek daha güçlü bir şekilde yayın hayatı sürdürülmüştür.

a) 1928 - 1942 Dönemi : Nisan 1928 de İdare adıyla aylık olarak yayımlanmaya başlanan Derginin ilk altı sayısı eski yazıyla basılmıştır. İlk sayısının başında yer alan MUKADDİME (Önsöz) şöyledir:

“ Vekâlet Nisan 'dan itibaren aylık olarak neşrine başladığı bu mecmua ile bir boşluğu doldurmak istiyor. İdare mecmuasının her nüshası neşrine tekaddüm eden ay zarfında Dâhiliye Memurları arasında vukubulan tedahülleri, inzibat komisyonu kararlarını, yine aynı ay içinde mevki mer'iyete konan ve Dâhiliyeyi alakadar eden kanunları, tefsirleri, Heyeti Vekile kararlarını ve Vekâletten Vilayetlere vukubulan umumi tebliğ ve emirleri ihtiva edecektir. Ancak ilk nüsha 928 senesinin ilk dört ayına ait mukarreratı muhtevidir.

Mecmua vilayet, kaza, nahiyelere muntazaman gönderilecektir. İdare rüesası bunları hüsnü muhafaza ve seleften halefe devr ile mükelleftirler. Mecmuaya ayrıca da gayriresmî bir kısım ilave olunmuştur. Bu kısım da idareciliği alakadar eden mesleki yazıları ihtiva edecek, bunda idari ihtiyaçlarımız tetkik olunacak, medeni memleketlerin idare usulleri hakkında ilmi münakaşalara muhtevi bulunacaktır. ”

Mukaddimede Derginin yayın amacı ve içeriği hakkında bilgi verilmiş, hedefler ortaya konulmuştur.

Yedinci sayısından itibaren yeni yazıyla çıkarılan Dergi, 1942 ye kadar 169 sayı yayımlanmıştır. Gerçekte 170 sayı yayımlanmış olmasına karşın 1942 yılının Şubat ayında çıkan Dergiye sayı verilmemiştir.

Bu yıllarda çıkarılan bazı sayıların ayrı ayrı hazırlanıp birleştirilerek tek kapak altında basıldığı görülmektedir (67, 68 ve 69 uncu sayılar; 161, 162, 163 ve 164 üncü sayılar).

15 yıl kadar süren bu dönem, Mayıs 1942 ye ait 169 uncu sayı ile bitmekte ve Derginin yayın hayatındaki ilk önemli kesinti başlamaktadır.

b) 1944 - 1975 Dönemi : 1944 yılının Eylül-Ekim aylarına ait 170 inci sayı ile Dergi yeniden çıkarılmaya başlanmıştır. Bu dönemde Derginin içeriğinde oldukça büyük değişiklikler yapılmıştır. Yine önemli bir değişiklik de Derginin adının değiştirilmesi ve yayımlanma sıklığının iki ayda bir olarak düzenlenmesidir. 170 inci sayıdan itibaren “İdare Dergisi” adını almış, 1975 yılı sonu itibariyle 355 inci sayıya ulaşmıştır.

Bu dönemde toplam 186 sayı yayımlanan Derginin yine bazı sayıları birleştirilerek basılmıştır.

1963 yılına ait 281 inci sayısından başlayarak adı tekrar değiştirilmiş ve bugüne kadar Türk İdare Dergisi adıyla yayımlanmasına devam edilmiştir.

c) 1976 - 1979 Dönemi : Derginin yayın yaşamındaki önemli aksamaların olduğu dönemdir. Dört yıllık süre içerisinde yalnızca beş sayı yayımlanabilmiş ve yayın yaşamındaki ikinci büyük kesinti 1979 yılı Şubat ayında çıkarılan 360 inci sayıdan sonra başlamış, 1982 yılı sonlarına kadar devam etmiştir.

d) 1982 den Sonraki Dönem : Yayıma yaklaşık üç yıl ara verilen Dergi, 1982 Aralık ayına ait 361 inci sayıyla yeniden çıkarılmaya başlanmıştır. Uzun aradan sonra tekrar yayımlanmaya başlanmasından kaynaklanan aksaklıklar devam etmiş, ancak 1984 yılında çıkarılan 363 üncü sayısından başlanarak sıklık süresi üç ayda bir olarak belirlenmiştir. 1985 yılından itibaren de yılda 4 sayı (Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında) olmak üzere düzenli aralıklarla yayımına devam edilmiştir.

Bu dönemde gerek şekil gerekse içerik olarak önemli değişiklikler yapılmıştır.

DERGİNİN KAPSAMI

Bu başlık altında Derginin içeriği, yazarlar ve konular hakkında bilgi verilecek; açılan bölümler itibariyle yer alan konular, Dergiyle birlikte yayımlanan ekler ve 75 yıllık süreç içerisinde yedi kez hazırlanan özel sayılara ilişkin değerlendirme yapılacaktır.

1) Derginin İçeriği

1928 de yayımlanan ilk sayıda yer alan Mukaddimede belirtilen amaçlar doğrultusunda Derginin Mayıs 1942 ye kadar yayımlanan 169 sayısında iki ana kısımdan oluşturulduğu ve bunlardan birincisinin RESMÎ, ikincisinin de GAYRİRESMÎ olarak adlandırıldığı görülmektedir.²

Zaman zaman değişiklikler olmuşsa da Resmî Kısmında yer alan konular başlıkları itibariyle şöyle özetlenebilir:

- a) Cumhurbaşkanları, Başbakanlar ve İçişleri Bakanlarınca çeşitli nedenlerle yapılan konuşma metinleri,
- b) Personele ilişkin konular,
- c) Mevzuat,
- d) İctihadı Birleştirme ve Danıştay Kararları,
- e) Mülki idare bölümlerindeki gelişmeler, sınır, fek ve ilhak işlemleri,
- f) Çalışma raporları,
- g) Yerel yönetimlere ilişkin konular,
- h) İç ve dış yönetime ilişkin haberler,
- i) Diğer konular,
- j) Fihristler.

1928-1942 yıllarına ait dönemde yayımlanan Dergilerin Gayrıresmî Kısım olarak adlandırılan bölümlerinde ise daha çok yabancı ülkelerdeki yönetsel yapı, uygulamalar ve gelişmelere ait konuların makale, inceleme ve çeviri şeklinde sıkça işlendiği, bunun temel nedeninin ise Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkemizdeki yönetsel yapının geliştirilmesi açısından dış ülkelerin uygulamalarına duyulan ilgi olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak Gayrıresmî Kısım olarak adlandırılan bölümün, Derginin tamamı gözönünde bulundurulduğunda daha az yer kapladığı, büyük ağırlığın Resmî Kısmında olduğu görülmektedir.

1944 yılında kesintinin bitmesiyle yayımlanan 170 inci sayısından itibaren içeriğinde önemli değişiklikler yapılmış, Resmî ve Gayrıresmî Kısım olarak adlandırılan bölümler kaldırılmış ve daha çok makale, inceleme ve çevirilere yer verilmiştir.

Önceki dönemde Resmî Kısmında işlenen konulara da zaman zaman yer ayrılmıştır.

Bu döneme ait konu sınıflandırması şöyle yapılabilir:

- a) Makaleler, incelemeler, araştırmalar, yorumlar ve konferanslar,
- b) Çeviriler,
- c) İdari Coğrafya incelemeleri,
- d) Yabancı mevzuat,
- e) Yayımlanan mevzuat,

- f) Yargı kararları,
- g) Bibliyografyalar,
- h) İç ve dış yönetime ilişkin haberler,
- i) Diğer konular,
- j) Fihristler.

Konular itibarıyla yapılan değişikliğin yanısıra özellikle son yıllarda Derginin biçim ve özüne ilişkin de bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar; 361 inci sayıdan itibaren standart bir kapak düzenlemesiyle çıkarılması, gerektiğince resim kullanılması,³ yabancı dilde kaleme alınmış makale ve incelemelere yer verilmesi⁴ ve okuyucunun isteklerine yanıt verebilmek amacıyla Dergi hakkında anket düzenlenmesi,⁵ özel sayıların yanısıra önemli konularda ekler basılması vb. olarak sayılabilir.

2) Dergide Yayımlanan Yazı ve Yazarlar

Türk İdare Dergisi'nin ilk sayısının yayımlandığı 1928 yılından günümüze dek çıkan sayılarında yer alan yazı ve yazarlara ait ilk değerlendirmeler, 1988 yılında basımı gerçekleştirilen "Türk İdare Dergisi 1928-1988"⁶ adlı kitapta yapılmıştır. Kitabın basıldığı tarihte en son yayımlanan sayı Mart 1988 e ait 378 sayılı Türk İdare Dergisi olduğundan, yazı ve yazarlara ait değerlendirmeler bu sayı dahil yapılmıştır. Ancak 1987 yılından itibaren Derginin Aralık sayısı olan 377 nci sayıyla başka bir fihrist çalışması daha başlatılmış⁷ ve bugüne dek sürdürülmüş olduğundan sayısal değerlendirmelerin güncel bilgileri de içerebilmesi için 1928-1986 yılları arasında ait bilgiler ilk fihrist çalışması olan kitaptan; 1987 den 2002 yılı sonuna dek olan bilgiler ise 1987 de başlatılan ve her yılın Aralık sayılarındaki fihristlerden alınmıştır.

Buna göre; 1928-1986 yılları arasında toplam 373 sayı basılan Türk İdare Dergisi'nde 1663 makale ve inceleme, 595 çeviri yayımlanmıştır.⁸ Bu yazıların konuları itibarıyla bir değerlendirme yapıldığında idare hukuku ve kamu yönetimi alanındaki yazıların ağırlıklı olarak işlendiği görülmektedir.⁹

Bu dönemde Dergide yazısı yayımlanan yazar ve çevirmen sayısı 563 dür. Bunların çoğunluğu mülki idare kökenlidir. Öğretim üyeleri ile diğer kamu

3 Bkz., Türk İdare Dergisi. Sayı 365. s. 144,152,155 vd.

4 Bkz., Türk İdare Dergisi. Sayı 367, 370 vd.

5 Mualla ERKUL, Türk İdare Dergisine İlişkin Bilgi Anket Formları, Türk İdare Dergisi, Yıl 58. Sayı 372. Eylül 1986. s.99-126.

6 Dr. Tayfur ÖZŞEN, a.g.e., s. 5-43.

7 Mualla ERKUL, Türk İdare Dergisininin 374-377 nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist, Türk İdare Dergisi, Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s.341-348, vd sayılar.

8 Dr. Tayttır ÖZŞEN, a.g.e., Tablo II ve açıklamaları, s. 15-18.

9 Dr. Tayfur ÖZŞEN, a.g.e., Tablo III ve açıklamaları, s. 18-22.

kurum ve kuruluşlarında yönetici olarak görev yapanlar da önemli oranda yer almaktadırlar.¹⁰

1987-2002 yılları arasında toplam 64 sayı basılan ve 438 inci sayıya ulaşan Dergide 831 makale ve inceleme; Haberler, Mevzuat Fihristleri, TİD Yazı ve Yazar Fihristleri, Eğitim bölümlerinde ise toplam 143 yazı yer almıştır. Böylece Dergide, bu dönemde yayımlanan yazı sayısı 974 olarak tespit edilmiş ve yıllar itibariyle yazıların konularına göre sayısal dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Türk İdare Dergisi'nin 1987-2002 Yılları Arasında Yayımlanan Yazıların Yıllara Göre Sayısal Durumu (374-417 nci Sayılar)

YILLAR	İNCELEME VE ARAŞTIRMA YAZILARI						DİĞERLERİ					
	GENEL İDARE İLE İLGİLİ YAZILAR	MAHALLİ İDARELERLE İLGİLİ YAZILAR	GÜVENLİKLE İLGİLİ YAZILAR	YABANCI ÜLKELERLE İLGİLİ YAZILAR	İNCELEME DİĞER YAZILARI	İZ BIRAKAN MİA	HABERLER	MEVZUAT	MEVZUAT METİNLERİ	YAZI VE YAZARLAR FİHRİSTİ	EĞİTİM İLE İLGİLİ YAZILAR	TOPLAM
1987	15	14	1	0	8	4	0	4	0	1	1	48
1988	21	18	2	0	17	4	4	4	0	1	1	72
1989	13	13	2	12	10	0	0	4	0	1	0	55
1990	20	7	4	9	8	0	0	4	0	1	0	53
1991	24	9	1	7	9	4	0	4	0	1	0	59
1992	24	11	10	7	4	4	4	4	0	1	0	69
1993	28	13	9	3	9	3	4	4	0	1	0	74
1994	18	8	7	13	6	4	4	4	0	1	0	65
1995	17	7	8	5	8	2	4	4	0	1	0	56
1996	18	7	8	7	7	2	4	4	0	1	0	58
1997	14	16	9	10	5	2	4	4	0	1	0	65
1998	26	9	4	-5	9	3	4	4	4	1	0	69
1999	16	8	3	5	5	4	4	4	4	1	0	54
2000	20	5	7	5	9	3	4	4	2	1	0	60
2001	25	4	7	4	6	1	4	4	1	1	0	57
2002	34	1	2	6	5	1	4	4	2	1	0	60
TOPLAM	333	150	84	98	125	41	48	64	13	16	2	974

10 Dr. Tayfur ÖZŞEN, a.g.e., s. 22; a.g.m., s. 19-20.

Bu dönemde yayımlanan 831 adet makale ve incelemenin, 73 adeti çeviridir. 5 adeti de yabancı dilde yazılmıştır.

Ayrıca; 5 adet kitap özeti, 1 adet kaymakamlık tez özeti basılmıştır.

Yine bu dönemde Dergide yazısı yayımlanan yazar ve çevirmen sayısı 355 tir.

Bu yazarlardan 84'ü, 41 yazıyı ortak kaleme almıştır.

Yazılarıyla Dergiye katkıda bulunan yazarların 219'u mülki idare kökenlilerle diğer İçişleri Bakanlığı personeli, 102'si akademisyen ve 34'ü de diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevli kişilerdir.

Derginin Mart 2003 e ait 438 inci sayısında yer alan yazı ve yazarlar bu değerlendirmelerin dışında tutulmuşlardır.

3) Haberler

Dergide zaman zaman Haberler başlığı altında bölümler açılmıştır. 1944 yılından önce Resmî Bölümler içinde yer alan, özellikle İçişleri Bakanlığı personel hareketleri ve haber niteliği taşıyan konular, daha sonra değişik başlıklar altında verilmiştir. Cihan Belediye Haberleri, Cihan İdare Hayatı Haberleri, Kısa İdare Hayatı Haberleri, Belediyelerimizin Bayındırlık Hareketleri, Dış Memleketlerde Yeni Olaylar, Memleket Haberleri, Dünya Haberleri gibi¹¹ ...

Derginin 60 inci Yıl Özel Sayısı olan 378 inci sayısından itibaren başlatılan Haberler Bölümü ise aynı ad altında bugüne kadar sürdürülmüştür. Üç aylık periyotlar içerisinde Bakanlık makamı ile ilgili tüm personeli ilgilendiren önemli gelişmeler (yabancı heyet ziyaretleri, önemli yıldönümleri veya törenler, bakanların çeşitli nedenlerle yayımladıkları mesajlar, yurtdışına resmi ziyaretler vb.), Bakanlıkça düzenlenen eğitim programları, Bakanlık temsilen yurtdışında katılman toplantılar, atamalar ile Mernis projesi, bütçe çalışmaları, sivil savunma tatbikatları gibi önemli faaliyetlerin duyurulduğu diğer çalışmalar başlıkları altında verilmektedir. Haberler bölümü geçmiş yıllara ait birkaç sayı hariç Yayın ve Dokümantasyon Dairesi tarafından hazırlanmakta ve bu nedenle isimsiz yayımlanmaktadır.

3) Bibliyografyalar

Bakanlık görev alanı ile ilgili yeni yayınların öncelikle Bakanlık ve meslek kamuoyuna duyurulması amacıyla düzenlenen bölümlerdir. Ancak düzenli

olarak her sayıda yer almamıştır. Özellikle 170-330 uncu sayılar arasında atlayarak da olsa bu bölümün sürdürüldüğü görülmektedir.

4) Fihristler

Dergide yayımlanan yazı ve yazarları gösteren fihristlerle, mevzuat fihristleri yayımlanmıştır. Geçmiş yıllara ait sayılarda bu fihristlerin düzenli yer almadıkları görülmektedir. Ancak Dergide yayımlanan yazı ve bunların yazarlarına ait bir fihrist çalışması Derginin geçmişine ait değerlendirme bölümünün de yer aldığı bir kitap olarak hazırlanmış; 1988 yılında 1-378 inci sayıları kapsayan ve Dr. Tayfur ÖZŞEN tarafından hazırlanan bu çalışma Bakanlık yayını olarak basılmıştır. Derginin 60 yıllık geçmişinin her yönüyle irdelendiği bu kitap; özellikle yazı ve yazarlara değişik başlıklar altında yer alan dizinlerle kolayca ulaşılabilmesi açısından önemli bir boşluğu doldurmuştur.

Bu çalışmanın devamı niteliğinde ilk olarak Derginin 374-377 nci sayılarını kapsayan 1987 yılına ait konularına ve yazar adlarına göre yapılan dizin yayımlanmış ve bugüne kadar her yılın son sayısı olan Aralık sayılarında o yıla ait yapılan dizinler yayımlanmaya devam edilerek okuyucu ve araştırmacılara kolaylık sağlanmıştır.

Dergide yer alan diğer bir fihrist bölümü ise mevzuata ilişkin olandır. Geçmişte düzensiz olarak yayımlanan mevzuat bölümü 1985 yılı Mart ayına ait 366 ncı sayıdan itibaren düzenli olarak Dergide yer almıştır. Bu bölümde üç ayda Bakan onayı ile yürürlüğe konulan ve Resmî Gazetede yayımlanmayan mevzuat metinlerinin yanısıra Resmî Gazetede yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirleri ile ilgili mevzuatın dizini yer almaktadır.

5) Ekler

Dergiye zaman zaman ekler de yayımlanmış bulunmaktadır. Bunlar bazen bir yazar ya da bir konuya ait iken bazen de biraraya getirildiğinde bağımsız bir kitap oluşturan önemli konulara ait eklerdir.

Yayın sırasına göre bugüne kadar yayımlanmış ekler şunlardır:

- 1) Hukuku İdare- Berthelmy, Çeviren M. Atıf (Sayı: 35,37-51, 56- 77,79,81),
- 2) Kıdem Tablosu (Sayı 43),
- 3) İdare Taksimatı (Sayı 44),
- 4) İskan Tarihçesi (Sayı 47),
- 5) Hukuku İdare-Gaston Jeze , Çeviren Süheyp Nizami (Sayı 58,60,61),

- 6) Alman Hükümeti Vekâletlerinin İş Talimatnamesi Macit Burhan (Sayı 92),
- 7) Mukaveleler Hususunda Devlet Şurasının Salahiyeti- Jacques Sudre, Çeviren Hüsnü Berker (Sayı 120,133 ve 143),
- 8) İngiltere’de Pasif Korunma İşleri- TC Dâhiliye Vekâleti Seferberlik Müdürlüğü Neşriyatından, Çeviri (Sayı 159),
- 9) İdare Taksimatı (Şubat 1942),
- 10) Kişi Hallerine İlişkin Uluslararası Uygulama Rehberi Federal Almanya Nüfus Kılavuzu, Çeviren Ahmet Özer (Sayı 376),
- 11) C.I.E.C. Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Kuruluşu, Görevleri ve Yapılan Uluslararası Sözleşmelerin Açıklamaları- Çeviren Ahmet Özer (Sayı 379),
- 12) İl Envanterleri- Ali Pıtırılı (Sayı 398),
- 13) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı- Ali Pıtırılı (Sayı 405),
- 14) İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Arşiv Hizmetlerine İlişkin Yönetmelik ve Yönerge-(Sayı 407),
- 15) İşkencenin Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi- Ali Pıtırılı (Sayı 409).

6) İz Bırakan Mülki İdare Amirleri

Türk İdare Dergisi’nin Aralık 1984 te yayımlanan 365 inci sayısında özellikle meslektaşlara yapılan bir çağrı ile “çalıştıkları mülki idare bölümlerinde eser, mesleklerinde iz bırakarak ülkemizin kalkınmasında, ulusumuzun çağdaşlaşmasında üstün gayret ve çalışmalarda bulunmuş idarecilerimizi anmak, tanımak ve tanıtmak; böylece genç meslektaşlara örnek olmalarını sağlamak” amacıyla bir bölüm başlatılacağı duyurulmuştur. Bu bölümü, gönderilen birkaç yazı dışında tamamı emekli Vali Mehmet ALDAN tarafından hazırlanan yazılar oluşturmuştur.

Yayımlanan yazıların her biri değerli idarecilere ait olup onların yaşam öyküleri ve eserleri genç nesillere tanıtılmıştır.

Okuyucudan gördüğü ilgi üzerine bu bölümde yer alan yazılar üç kitapta toplanmış ve Mehmet ALDAN- İz Bırakan Mülki İdare Amirleri I - II - III ¹²

12 Mehmet ALDAN, İz Bırakan Mülki İdare Amirleri, İçişleri Bakanlığı Yay. No 438, APK Yay. No 27, Sevinç Matbaası, Ankara 1990;

Mehmet ALDAN, İz Bırakan Mülki İdare Amirleri II, İçişleri Bakanlığı Yay. No 459, APK. Yay. No 34, TTK Basımevi, Ankara 1995;

Mehmet ALDAN, İz Bırakan Mülki İdare Amirleri III, İçişleri Bakanlığı Yay. No 533, APK Yay. No 41, Öztürkler Matbaası, Ankara 2001.

adlı eserler, sırasıyla 1990, 1995 ve 2001 yıllarında basılarak okuyucuya kazandırılmıştır.

7) Özel Sayılar

Türk İdare Dergisi yayımından bugüne kadar yedi kez özel sayı olarak yayımlanmıştır.

Birinci özel sayı, Cumhuriyetin 10 uncu yıldönümü nedeniyle hazırlanan 67 nci sayıdır. Bakanlık çalışmalarının bu 10 yıl açısından değerlendirildiği Dergi 303 sayfadan oluşmuştur.

İkinci özel sayı, Cumhuriyetin 15 inci yıldönümü nedeniyle yayımlanan 127 nci sayı olup 15 yılda Bakanlıkça gerçekleştirilen çalışmalarla gelecekte yapılması planlanan çalışmalara yer verilmiştir.

Üçüncü özel sayı, Cumhuriyetin 50 nci yılına ilişkindir. 344 üncü sayı olarak yayımlanmış olup, 50 yılda İçişleri Bakanlığının çalışmalarını değerlendiren 11 makale ve 1 İdari Coğrafya incelemesini içermektedir.

Dördüncü özel sayı, Cumhuriyetin 60 inci yıldönümü nedeniyle başta Merkez Valileri ve çok sayıda Bakanlık personelinin katkılarıyla hazırlanan 362 nci sayıdır. İçerik olarak diğer özel sayılardan farklıdır. "Atatürk ve İdare" adını taşıyan ve bütünüyle bir kitap olarak hazırlanan bu sayı, Atatürk ve mülki idare amirleri arasındaki bağı ortaya koymaya çalışan özel bir eser niteliğini taşımaktadır.

Beşinci özel sayı ilk dört özel sayıdan farklı bir nedenle yayımlanmıştır. Türk İdare Dergisi'nin 60 nci yayın yılını doldurması nedeniyle, 378 inci sayı bu niteliğine uygun olarak özel bir sayı şeklinde hazırlanmış ve 700 sayfa olarak yayımı gerçekleştirilmiştir. 31 yazarın değişik konularda katkıda bulunduğu Dergide Bakanlık personeli, mülki idare amirleri, diğer kamu kuruluşları yöneticileri ile öğretim görevlileri yazılarıyla biraraya getirilmiş bulunmaktadır.

Alıncı özel sayı Cumhuriyetin 70 inci yıldönümü nedeniyle çıkarılmıştır. Aralık 1993'e ait 401 inci sayı 713 sayfa olarak basılmıştır. Atatürk ve Atatürkçülük ile ilgili yazılar, Türk kamu yönetiminin 70 yılının değerlendirildiği yazılar, İçişleri Bakanlığının 70 yıllık merkez ve taşra teşkilatındaki gelişmelere ait yazılar ile mülki idare Amirliği mesleğinin geleceğinin tartışıldığı yazılar yer almıştır.

Yedinci özel sayı Cumhuriyetin 75 inci yıldönümüne ait olan sayıdır. Aralık 1998 e ait 421 inci sayı 630 sayfadır. Bakanlığın, mülki idare amirlerinin

ve genelde kamu yönetimi ile kurumlarının daha çok 70 yıllık geçmişlerinin değerlendirildiği altıncı özel sayıdan sadece beş yıl sonra yayımlanan bu sayıda; geçmişin değerlendirilmesi yapılmamış, çağdaş yönetim teknikleri ve uygulamaların ışığında geleceğe bakış ile yönetime katkıda bulunan yazılara yer verilmiştir.

8) Dergi İçin Uygulanan Anket

Derginin 1979 yılında kesintiye uğramasından sonra tekrar yayımına başlandığı 1982-83 yıllarından itibaren üç aylık periyotlar halinde yayımının kesilmeden sürdürülebilmesi, daha nitelikli ve kaliteli olabilmesi vb. amaçlarla çeşitli önlemler alınmış, gelecek yıllara dair çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan ilki Derginin gerek şekil gerekse içerik açısından okuyucu ve yazarlarının önerilerini değerlendirmek amacıyla uygulanan Bilgi Anket Formlarıdır. 1986 yılında Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı tarafından 1091 kişiye gönderilen formlara cevap verme oranı % 60 olmuştur. Uygulama alanı mülki idare amirleri, yazarlar ile Dergiyle yakın teması bulunan kişiler olarak seçilmiştir.

18 sorudan oluşan ankete gelen cevaplar değerlendirilmek suretiyle Dergide yayımlanan bir yazıyla¹³ okuyucunun tepkileri ölçülmek istenmiş ve bunlar dikkate alınarak yıllar içerisinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

DERGİNİN YÖNETİMİ

1) Yayın Hizmetlerini Düzenleyen Mevzuat ve Sorumlu Birim¹⁴

Derginin 1928 yılından bugüne kadarki süreç içerisinde yayımını düzenleyen mevzuat ve yönetiminde, İçişleri Bakanlığı'nın örgütsel yapısındaki gelişmeler ve buna ilişkin yasal düzenlemelere koşut olarak değişiklikler yapılmış ve bu değişim ve düzenlemeler daha önceki yıllarda yayımlanan Türk İdare Dergisi ve diğer Bakanlık yayınlarındaki yazılarda yıllar itibarıyla değerlendirilmiştir. Bu nedenle yasal sorumluluk bugünkü mevcut durum açısından anlatılmaya çalışılacaktır.

Türk İdare Dergisi'nin yayımını düzenleyen mevzuat, diğer yayın hizmetlerinin gerçekleştirildiği mevzuatla aynıdır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevlerine İlişkin Kanununun 16/h maddesi "Yayın, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin yürütülmesi" görevini APK Kurulu Başkanlığına

13 Mualla ERKUL, Türk İdare Dergisine İlişkin Bilgi Anket Formları, Türk İdare Dergisi, Yıl 58, Sayı 372, Eylül 1986, s.99-126.

14 Daha geniş bilgi için bkz. ÖZŞEN, a.g.e.,a.g.m.; ERKUL, a.g.t., a.g.m.

vermiştir. 17 Eylül 1985 tarihli Kurulun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik ile de yayın hizmetlerinin ve özellikle de Türk İdare Dergisi'nin periyodik olarak yayımının sağlanması Yayın ve Dokümantasyon Dairesinin asli görevi olarak belirlenmiştir.

Türk İdare Dergisi'nin yayımı ve basımına ilişkin her türlü iş ve işlem 17 Kasım 1987 tarihli İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği hükümleri uyarınca bu Daire tarafından gerçekleştirilmektedir.

Derginin dağıtımı ve korunmasına ilişkin işlemler İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliğine, yazarlara ödenen telif ücretlerine ait işlemler ise 2 Mart 1987 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına uygun olarak yerine getirilmektedir.

2) Çalışma Düzeni

a) Derginin Hazırlanması

Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar öncelikle Yayın ve Dokümantasyon Dairesi tarafından değerlendirilmektedir. Her yazı Yayın Yönetmeliğinin 7 nci maddesinde belirtilen şekil ve esaslar yönünden incelenmekte; ayrıca Derginin son sayfasında yayımlanan genel kurallar çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Gelen yazılar, Yönetmeliğin 5 inci maddesi hükümlerine uygun oluşturulmuş bulunan Yayın Kurulu üyeleri tarafından da incelenmektedir. Yayımlanacak olan sayıya ilişkin her üç ayda bir yapılan Yayın Kurulu toplantısında yazılar tek tek görüşülmekte ve olumlu bulunanlar arasından seçim yapılmaktadır.

Yayın Kurulunca uygun bulunarak Dergiye alınmasına karar verilen yazılar ile devamlılık arzeden bölümlere ait çalışmalar, Yayın ve Dokümantasyon Dairesi-Yayın Grubu tarafından orijinal nüsha olarak hazırlanmaktadır.

b) Derginin Basımı

Hazırlığı tamamlanan orijinal metin, her yıl Yayın Kurulu tarafından onaylanan ve teknik detayları kapsayan Baskı Şartnamesi Esaslarına uygun olarak basımının gerçekleştirilmesi amacıyla ihale edilmek üzere İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığına, gönderilmektedir. İlgili Daire 4734 sayılı Kamu İhale Yasası hükümlerine uygun olarak basımı yapılacak dergi nüshasını ihaleyi kazanan basımına göndermektedir.

Basımına ilişkin her tür teknik işlem Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca yerine getirilmektedir.

c) Telif Ücretlerinin Ödenmesi

Dergide yazıları yayımlanan yazarlara ödenecek telif ücretleri Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, her yıl Yayın Kurulu tarafından belirlenen oranlar dahilinde Yayın ve Dokümantasyon Dairesi tarafından hesaplanmakta, tahakkuk işlemlerinden sonra Bakanlık Merkez Saymanlığı tarafından ödemeleri yapılmaktadır.¹⁵

d) Derginin Dağıtımı

Yayın Yönetmeliği hükümlerine göre basımı tamamlanan dergiler sayısal olarak Yayın ve Dokümantasyon Dairesince teslim alınmakta ve Yayın Kurulunca her yıl belirlenen ve güncellenen dağıtım planına göre kargo şirketleri vasıtasıyla dağıtılmaktadır.

Başlangıcından bugüne dağıtımı yapılacak yerler göz önünde bulundurularak baskı sayısı belirlenen dergi, son yıllarda 5300 adet basılmakta, gerek Bakanlık merkez ve taşra teşkilatına gerekse üniversiteler ve diğer kuruluşlara olmak üzere en geniş şekilde dağıtılarak okuyucuya ulaşması sağlanmaktadır.

e) Derginin Korunması ve Kullanımı

Bakanlık merkez teşkilatı ile il ve ilçelere gönderilen dergilerin ve diğer yayınların korunması ve okuyuculara düzenli hizmet sunulabilmesi amacıyla ilkelerin tespit edildiği Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği 3 Ocak 1983 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Bakanlık Kütüphanesi dahil olmak üzere, bu tarihten başlayarak merkez ve taşrada kurulan Kitaplık ve Dokümantasyon Merkez ve Servisleri vasıtasıyla hizmet kurumsallaştırılmıştır.

Merkezde yapılan dağıtımlar elden imza karşılığı gerçekleştirilmektedir.

İl ve İlçelere gönderilen dergiler ise İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği ve Yönergesi uyarınca İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerine teslim edilmektedir. İl ve İlçelere dağıtımından ve bu merkezlerde demirbaşaya alınarak korunma ve kullanımından bu Müdürlükler sorumludur.

Mualla ER KUL, İçişleri Bakanlığı Yayın Hizmetleri ve Telif Ücretlerine İlişkin Genel Esaslar, Türk İdare Dergisi, Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s.171-183.

Merkezlerin denetimi 1986 yılından itibaren Teftiş Kurulu Başkanlığınca yapılmakta; her yıl programa alınan illerin teftişi esnasında mülkiye müfettişleri bu merkezleri denetlerken diğer yayınların yanı sıra dergilerin de korunma ve kullanımını değerlendirmekte, aksaklıklara teftiş raporlarında yer vermektedirler.¹⁶

SONUÇ

1928 yılında yayın hayatına başlayan Türk İdare Dergisi elinizde bulunan 438 inci sayıyla 75 yılı geride bırakmıştır.

Bu süre içerisinde 1942-44 ve 1979-82 yılları arasında kısa sayılabilecek iki kesinti yaşanmış ancak her başlangıçta yenilenerek ve geliştirilerek yayımı sürdürülmüştür.

Alanında bu kadar uzun süre yayımlanan tespit edilebilmiş ilk ve tek dergidir. İlk sayıdan günümüze değin, 3000 den fazla yazı basılmıştır. 1000 civarında yazar inceleme, deneyim, görüş ve önerileriyle Türk idare hayatına önemli katkılarda bulunmuştur.

Bugüne dek 15 ek, 7 özel sayı çıkarılmıştır.

Özel sayılar, gerek İçişleri Bakanlığı'nın kuruluş ve görevlerinin tanıtıldığı, gerekse kamu yönetiminin geleceğinin tartışıldığı önemli yayınlardır. Özellikle 362 nci sayı olarak basılan Atatürk ve İdare alanında tek eserdir.

Sadece Mülki İdarede İz Bırakanlar Bölümünde yayımlanan yazılar üç müstakil kitap halinde basılmıştır.

Derginin her sayısı bir kitap boyutunda olup, içeriğini oluşturan konular itibariyle yıllar geçse bile özelliğini yitirmeyecek bir rehber niteliğindedir.

Geçmiş yıllarda mevzuat ve yönetim boşluklarından kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi amacıyla basımından kullanımına, her türlü yasal süreç tamamlanmış, yönetimle ilgili sorunları çözülmüş ve kurumsallaştırılmıştır. Böylece yazar ve okuyucularına bir kamu yayın organı olarak gereken güven ortamı oluşturulmuştur.

Bundan sonraki ilk hedef, sanal ortamda da yayımlanmasının sağlanmasıdır.

Bu hedefe de ulaşılabileceğinin ve her yeni sayıyla geliştirilmesi ve güçlendirilmesinin sürdürüleceği inancıyla, 75 inci yılını kutladığımız Derginin pek çok 75 yılı daha yayın hayatına katmasını dileriz.

16 Mualla ERKUL, İçişleri Bakanlığında Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri, Türk İdare Dergisi, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.69-96.

KAYNAKÇA

- ERKUL, Mualla; Türk İdare Dergisine İlişkin Bilgi Anket Formları, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 58, Sayı 372, Eylül 1986, s.99-126.
-; İçişleri Bakanlığı Yayın Hizmetleri ve Telif Ücretlerine İlişkin Genel Esaslar, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s.171-183.
-; **Kamu Kuruluşlarında Yayın Hizmetlerinin Yeri ve İçişleri Bakanlığındaki Uygulamaların Değerlendirilmesi**, APK Uzmanlık Tezi, 1988 Ankara.
-; İçişleri Bakanlığında Yayın Hizmetlerinin Altmış Yıllık Gelişimi, **Türk İdare Dergisi 60 inci Yıl Özel Sayısı**, Sayı 378, Mart 1988, s. 25-40.
-; Ali PITIRLI Ayırılırken, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 1-19.
-; İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Teşkilat, Personel ve Görevler, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 73, Sayı 432, Eylül 2001, s. 105-126.
-; İçişleri Bakanlığında Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.69-96.
- İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri, Personelin Görev-Yetki ve Sorumlulukları**, Cilt 1, İç-Düzen no.46- APK Yayın no.1. Nisan 1972, Ankara.
- KASNAKOĞLU, Ziya; **Tetkik Kurulu ve Bağlı Birimler, Yayın Müdürlüğü, Kütüphane Memurluğu ve Büro Şefliği**, İç-Düzen Yayını, 1968.
-; **İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu**, İç-Düzen Yayınları, Ekim 1971, Ankara.
- ÖZŞEN, Dr. Tayfur; **Türk İdare Dergisi 1928-1988**, İçişleri Bakanlığı Yayın no. 429, APK Yayın no. 24, Sevinç Matbaası, Ankara 1988.
-; 60 inci Yayın Yılında Türk İdare Dergisi, **Türk İdare Dergisi 60 inci Yıl Özel Sayısı**, Sayı 378, Mart 1988, s.9-23.
-; İçişleri Bakanlığında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri, **Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama**, İçişleri Bakanlığı Yayını no.431, APK Yayın no. 25, Sevinç Matbaası, 1988, Ankara.
- TÖNÜK, Vecihi; **Türkiye’de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, İçişleri Bakanlığı Yayını Seri III, Sayı 1, Kanaat Basım ve Ciltvi, 1945, Ankara.

İlgili Mevzuat

- İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği (3 Ocak 1983 Tarih ve 17917 Sayılı Resmi Gazete).
- İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik (17.9.1985). (24.6.1988, 18.6.1992 ve 14.11.1997 de değişiklik yapılmıştır.)
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik (2 Mart 1987 Tarih ve 18388 Sayılı Resmi Gazete).
- İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği (18 Haziran 1987 Bakan Onayı).
- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği (13.7.1988 Tarih ve 19871 Sayılı Resmi Gazete).
- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi (21.2.1991).

AVRUPA BİRLİĞİ'NE DOĞRU

Çev. : Ahmet ÖZER
Emekli Vali

I. AÇIKLAMA

Kim ne derse desin, kim ne kadar engellemek isterse istesin Türkiye Avrupa Devleti'dir. Bu kıta devletleriyle ortak değerlerde bütünleşecektir. Zaman içinde bu doğrultuda hızlı veya yavaş adımlarımız birbirini izlemektedir.

Ancak üzülerek kabul etmeliyiz ki bu birlik ve getireceği kazanımlar hakkında kamuoyu yeterince aydınlatılmamıştır.

İnsanın odak noktada yüceltiildiği, insan onuruna saygının birinci temel ilke olarak kabul edildiği Avrupa Birliği hukuku hakkında bilinçli bir kamuoyu yaratmak zorundayız.

Fransız eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard D'Esteing'in başkanı olduğu "Avrupa Birliği Anayasası" için oluşturulan komisyonun hazırladığı ve tartışmaya açılan taslak metni dilimize çevirmeyi ve okuyucularımın bilgilerine sunmayı uygun buldum.

Anayasa taslağı metninde yer alan temel haklar ve özgürlükler bundan önceki birçok uluslararası metinlerde çeşitli zamanlarda dağınık olarak yer almıştır. Bu defa, Anayasa taslağında bu dağınıklık giderilmiş, yeni ilkelerle derli toplu bir metin ortaya çıkarılmıştır.

Bu değerlerin birçoğu Türk hukukuna yansımıştır. Yeni ilkelerin de değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

II. AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI TASARISI

(26 Haziran 2002 tarihinde tartışmaya açılmıştır.)

BAŞLANGIÇ

Biz, topluluk kurumları ve katılan Devletlerce temsil edilen Avrupa halkları ve vatandaşları olarak, Avrupa Birliği'ni kuruyoruz.

Birlik, halklar ve Avrupa Devletleri arasında özgürce kabul edilen bir kader topluluğu oluşturur.

Bu topluluk, Avrupa medeniyetinin ortak değerleri, insan varlığının onuru, özgürlük, eşitlik, dayanışma, demokrasi, insan haklarına saygı ve onun gerçekleşmesi, hukuk devletinin önceliği gibi bu Anayasa'da ilan edilen değerler ile Avrupa vatandaşlığı temel hukuk şartında kabul edilen değerler üzerinde kurulmuştur. Topluluk, Avrupa birleşme sürecini yönlendirici ilkelere sadakatim teyit eder.

Topluluk, kendisini oluşturan halkların tarih, kültür, dil, kurumsal yapı ve politika yönünden farklılıklarına saygı gösterir.

Birlik, kararların, egemenliği elinde bulunduran vatandaşlara en yakın düzeydeki kurumlarca alınmasını zorunlu kılmaktadır. Buna yerindelik (subsidiarite) ilkesi denilmektedir. Bu yetki, bir üst düzeydeki kuruma ancak ortak çıkar olduğu kanıtlanınca devredilebilir.

Birlik, ekonomik kalkınma, sosyal gelişme, üyeler arasında yakınlaşmayı güçlendirme, yerel ve bölgesel kuruluşların aktif kullanımı, kültürel varlıklar ve çevreye saygı konularında araştırma yapar.

Birlik, vatandaşlara ve Avrupa Birliği'nde ikamet eden herkese, en iyi yaşam koşulları ve ekonomik ve sosyal kalkınmada aktif rol alma konusunda araştırma yapma güvencesi verir.

Birlik, kendisini oluşturan halkların ve Devletlerin güvenliğine, dış sınırlarının dokunulmazlığına, uluslararası barışın sürdürülmesine, dünya halklarının tümünün adil ve sürekli kalkınmasına, yer kürenin kültürel ve doğal varlığının korunmasına katkı sağlar.

Birlik, kendisine katılmak isteyen aynı değerleri paylaşan, aynı amaçları güden, toplumsal kazanımı kabul eden ve bünyelerinde hukuk devletini tesis eden Avrupa Devletlerine açıktır.

Birlik, tüm vatandaşlara özellikle trafik, emniyet ve asayiş güvencesi sağlar. Birlik, kendisini oluşturan Devletlerle, bu amaçla ortak özgürlük, güvenlik ve adalet alanı tesis eder.

Birlik bütün katılımcı Devletlerin vatandaşlarına ortak vatandaşlık statüsü tanır.

Birlik, egemenliğinin kaynağını, ona seçimle gelen temsilciler ve kendi devletlerinin kurumları yolu ile kullanan Avrupa halklarından alır.

Madde 1 - İnsan onuru saygı görmeli ve korunmalıdır. Herkes hukuk karşısında eşittir.

Madde 2 - Herkes yaşam hakkına sahiptir. Kimse idam cezasına mahkûm edilemez ve verilen ölüm cezası infaz edilemez.

Madde 3 - Herkes, zihinsel ve bedensel bütünlüğüne karşı saygı görme hakkına sahiptir. Tıbbi ve biyolojik alanda özellikle aşağıdaki ilkelere saygı gösterilmelidir:

- Irkın arındırılması yasağı,
- Hastanın bilinçli rızasına saygı,
- İnsan vücudu ve onur ürünlerinin geçim kaynağı yapılması yasağı,
- İnsanların klonlama yolu ile üretilmesi yasağı.

Madde 4 - Hiç kimse işkenceye, insanlık dışı veya haysiyet kırıcı ceza ve muameleye tabi tutulamaz. Kimse sınırdışına çıkarılamaz, ölüm cezası, işkence veya insanlık dışı başka muamele tehdidi altında bırakılamaz.

Madde 5 - Kimse köle ve kul halinde tutulamaz. Hiç kimse zorla çalıştırılmaz veya mecburi çalışmaya tabi tutulamaz.

Madde 6 - Herkes kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkına sahiptir. Hukukun öngördüğü haller dışında kimse özgürlüğünden yoksun bırakılamaz.

Madde 7 - Hakları ve özgürlükleri ihlal edilen herkes mahkemeye başvurma hakkına sahiptir.

Madde 8 - Herkes, davasının yasa ile kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir yargı yeri tarafından makul bir sürede, adil ve aleni olarak karara bağlanması hakkına sahiptir. Yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayan kişilere, davanın mahkemece görülmesine yeterli olacak ölçüde adli yardım yapılır.

Madde 9 - Kendisine suç isnat edilen bir kimse, yasaya göre suçlu olduğu kanıtlanıncaya kadar masum sayılır.

Sanığın savunma hakkı güvence altındadır.

Madde 10 - Hiç kimse işlendiği zaman, milli veya milletlerarası hukuka göre suç teşkil etmeyen bir fiil veya ihmalden dolayı mahkûm edilemez. Keza hiç kimseye suç işlediği zaman, verilebilecek olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez. Şayet, yasa bu suçtan sonra daha hafif bir ceza öngörmüş ise bu ceza uygulanır. Suçlu kişinin eylem veya ihmali işlendiği sırada uluslararası hukukun genel prensiplerine göre suç teşkil ediyorsa, bu madde onun yargılanmasına, cezalandırılmasına engel teşkil etmez.

Madde 11 - Hiç kimse daha önce yasaya uygun mahkeme kararı ile aklandığı veya mahkûm edildiği suç nedeniyle tekrar takibata maruz kalamaz ve cezalandırılmaz.

Madde 12 - Herkes, özel yaşamına, onuruna, şöhretine, konutuna, iletişim veya haberleşmesinin gizliliğine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

Madde 13 - Herkes aile yaşamına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir. Herkes, bu hakkının kullanılmasını düzenleyen milli kanunlara göre evlenme ve bir aile kurma hakkına sahiptir. Ailenin korunması, hukuki, ekonomik ve sosyal açıdan güvence altındadır.

Madde 14 - Herkes, düşünce, vicdan ve dini inanç özgürlüğüne sahiptir.

Madde 15 - Herkes, ifade özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ulusal sınırlarla kısıtlanmaksızın, bir görüşe sahip olma, haber ve düşünceleri elde etme ve bunları ulaştırma özgürlüğünü içerir.

Madde 16 - Herkes, eğitim ve sürekli mesleki öğrenim hakkına sahiptir. Bu hak zorunlu eğitimin ücretsiz sürdürülmesi olanağını içerir. Eğitim kurumu açılması serbesttir. Ailelerin çocuklarına dini ve felsefi inançlarına uygun olarak eğitim ve öğretim yaptırılmaları hakkına saygı gösterilmelidir.

Madde 17 - Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile, siyasi parti ve sendika kurma ve bunlara katılma hakkına sahiptir.

Madde 18 - Birliğin her vatandaşı veya Birlik ülkelerinde oturan herkes, Avrupa Parlamentosunun ve Devletler Konseyi'nin dokümanlarını elde etme hakkına sahiptir.

Madde 19 - Herkes, kendisini ilgilendiren belgelerin kullanılmasına veya gizli tutulmasına bizzat karar verme hakkına sahiptir.

Madde 20 - Herkes, yasal yollardan kazanılmış mallara sahip olma, onları kullanma ve onlardan yararlanma hakkına sahiptir.

Bir kimse ancak kanunda belirtilen hallerde ve koşullarda gerçek değeri önceden güvenceye bağlanan tazminat karşılığında kamu yararına olarak mülkünden mahrum edilebilir.

Madde 21 - Üçüncü ülke vatandaşları, 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile mültecilerin statüsüne ilişkin 31 Ocak 1967 tarihli protokol hükümlerine uygun olarak Avrupa Birliği ülkelerine iltica hakkına sahiptirler.

Yabancıların topluca sınır dışı edilmeleri yasaktır.

Madde 22 - Cins, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, dil, din veya kanaat, siyasi görüş, milli azınlığa aidiyet, servet, doğum, sakatlık, yaş veya cinsel yönelim üzerine dayalı her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır.

Avrupa Topluluğu'nu ve Avrupa Birliği'ni kuran sözleşmenin uygulama alanında ulusal özelliğe dayalı her türlü ayrımcılık yasaktır.

Birlik erkekler ve kadınlar arasında eşitsizliği ortadan kaldırmaya çalışır. Cinsler arasında eşitlik özellikle ücret ve diğer çalışma koşullarının tespitinde güvence altına alınır.

Madde 23 - Çocuklara eşit haklara sahip kişiler gibi davranılmalı ve olgunluk düzeylerine uygun ölçüler içinde kendilerini kişisel olarak ilgilendiren sorunlar üzerinde etkili olmaları sağlanmalıdır.

Madde 24 - Her vatandaşın diğerleri ile Birlik düzeyinde bir siyasi parti kurmaya ve herkesin bu partiye katılmaya hakları vardır. Bu partiler iş bu Şart ile güvence altına alınan haklara ve özgürlüklere saygı göstermelidir.

Madde 25 - Avrupa Parlamentosu üyeleri doğrudan, gizli ve serbest oyla seçilirler.

Birliğin her vatandaşı oturduğu Birlik üyesi Devlette, bu Devletin vatandaşlarıyla aynı koşullar içinde seçme ve seçilme hakkına sahiptir.

Madde 26 - Birliğin her vatandaşı, oturduğu Birlik üyesi Devlette, bu Devletin vatandaşları ile aynı koşullar içinde belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahiptirler.

Madde 27 - Herkes, Birlik organları ve kurumları kendisine ait işlerin makul bir süre içinde tarafsız ve adilane ele alındığını görme hakkına sahiptir.

Bu hak; özellikle, kendini olumsuz etkileyecek yani aleyhine olacak kişisel bir önlemeden önce o kişinin dinlenilmesini, herkesin kendisini ilgilendiren dosyanın içeriğine ulaşmasını, işlemlerin sırrı ve gizliliğinde meşru menfaati olduğuna saygı gösterilmesini, idare için de kararlarının gerekçeli olması zorunluluğunu içerir.

Herkes, Birliğin resmi dillerinden biriyle Birlik kuruluşlarına başvurabilir ve kendisine bu dilde cevap verilir.

Madde 28 - Her vatandaş, keza bir üye devlette ikamet eden gerçek kişi veya kanuni iş merkezi bulunan tüzelkişi, Birlik organları ve kurumlarının kötü yönetimi halinde Birlik Arabulucusu'na başvurma hakkına sahiptirler. Yargısal görevlerinin yerine getirilmesinde Sulh Hukuk Mahkemeleri bundan müstesnadır.

Madde 29 - Her vatandaş, keza Birlik üyesi Devlette ikamet eden gerçek kişi veya kanuni iş merkezi bulunan tüzelkişi, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe ile başvurma hakkına sahiptir.

Madde 30 - Birliğin her vatandaşı üye Devletlerin toprakları üzerinde serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahiptir.

Madde 31 - Birliğin organları ve kurumları, münhasıran topluluk hukukunu uygulama alanında ve sosyal ortaklar, ortaklık düzeyinde ve karşılıklı yetkileri çerçevesinde haklara saygı gösterilen ve iş bu Şartla dile getirilen sosyal ilkeleri uygulamaya koyarlar.

Madde 32 - Herkes mesleğini seçme ve icra etme hakkına sahiptir.

Madde 33 - İşçiler ve temsilcileri çalıştıkları işletmede danışma ve bilgi alma hakkına sahiptirler.

Madde 34 - İşverenler ve işçiler görüşmek, toplu sözleşmeler yapmak, çıkar çatışması halinde, menfaatlerini savunmak üzere topluca dava açmak, Birlik düzeyinde ve milli mevzuatın ve uygulamaların öngördüğü koşullar içinde ekonomik ve sosyal çıkarlarını savunmak üzere yine topluca yargı yerine başvurmak hakkına sahiptirler.

Madde 35 - Her işçi, azami çalışma süresinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme ve yıllık ücretli izin haklarına sahiptir.

Madde 36 - Her işçi sağlık ve iş güvenliği hakkına sahiptir.

Madde 37 - Bazı hafif işlere tanınan sınırlı ayrıcalık dışında, gençler lehine olan ve özellikle onların bir işe girmelerini sağlayan kurallara dokunmamak üzere, işe alınmada en küçük yaş zorunlu öğrenim döneminin sona erdiği yaştan daha aşağı olmamalıdır.

İşe alınan gençler, yaşlarına uygun çalışına koşullarından yararlanmalıdır.

Madde 38 - Her işçi, usulsüz veya haksız her işten çıkarmaya karşı korunma hakkına sahiptir.

Madde 39 - Her işçi mesleki ve ailevi yaşamını uzlaştırma hakkına sahiptir. Bu hak özellikle doğum öncesi veya sonrası analık iznini, doğum veya evlat edinmeyi izleyen ana-babaya ait izni içerir.

Madde 40 - Üye devletlerin toprakları üzerinde yasal olarak çalışan üçüncü ülke vatandaşları çalışına koşulları yönünden Avrupa Birliği işçilerinin yararlandıklarından daha düşük olmayan bir ücret hakları vardır.

Madde 41 - Analık, hastalık, bağımlılık, ihtiyarlık ve işsizlik hallerinde korunmayı sağlayan sosyal güvenlik yardımları, her üye Devlete özgü usullere göre yapılacaktır.

Yeterli gelir kaynağı bulunmayan her şahsa onurlu bir yaşam sağlamak üzere lojman yardımı ve bir sosyal yardım öngörülür.

Madde 42 - Her üye Devletin kendine özgü yöntemlerine göre, herkese koruyucu hekimlik ve tıbbi bakım sağlar.

Madde 43 - Sakat kişiler yararına, onların sosyal faaliyetlere ve mesleki etkinliklere dahil edilmesi öngörülür.

Madde 44 - Çevrenin kalitesini korumayı ve iyileştirmeyi, kişilerin sağlığının korunması, doğal kaynakların korunması ve akılcı kullanılmasını içeren çevrenin korunması, Birliğin politikası içinde güvence altındadır.

Madde 45 - Sağlığın, güvenliğin ve tüketicinin çıkarlarının yüksek düzeyde korunması, Birliğin politikasında güvence altına alınmıştır.

Madde 46 - İşbu şartın hükümleri, sözleşmelerle kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde Birlik organlarına ve kurumlarına ve özellikle Birlik hukukunun uygulanması alanında üye Devletlere hitap etmekte ve onları ilgilendirmektedir.

İşbu Şart, Topluluk ve Birlik için hiç bir yeni görev ve yetki ortaya çıkarmadığı gibi, daha önceki sözleşmelerdeki görev ve yetkilerde bir değişiklik yapmamaktadır.

Madde 47 - İşbu Şartla tanınan hakların ve özgürlüklerin kullanılmasına yönelik her sınırlama yetkili yasal makamca öngörülmelidir. Adı geçen hak ve özgürlüklerin özüne saygı gösterilmelidir. Görecelik ilkesine saygının gereği olarak, her sınırlama demokratik bir toplumda meşru menfaatin korunması için lüzumlu sınırlar içinde kalmalıdır. Bu sınırlama, Avrupa İnsan Hakları ve temel özgürlüklerin korunmasına ait sözleşme ile belirtilen sınırları aşamaz.

Madde 48 - Avrupa Topluluğu'nu kuran sözleşme ile tanınan haklar, bu sözleşme ile tanımlanan koşullar ve sınırlar içinde uygulanır.

Madde 49 - İşbu Şartın hiç bir hükmü; karşılıklı uygulama alanında, üye Devletlerin Anayasaları, uluslararası hukuk, Birliğin, Topluluğun veya tüm üye Devletlerin taraf olduğu uluslararası sözleşmeleri ve özellikleri, Avrupa İnsan Hakları ve temel özgürlüklerinin korunmasına ait sözleşme ile tanınan insan hakları ve temel özgürlüklerine getirilen bir sınırlama ve ihlal olarak yorumlanamaz.

Madde 50 - İşbu Şartın hiç bir hükmü, bu şartla tanınan hak ve özgürlüklerin ortadan kaldırılmasını ya da bu şartla öngörülenden daha geniş sınırlamaları amaçlayan bir eylemi gerçekleştirmek için herhangi bir hakkı içeri- yormuş gibi yorumlanamaz.

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA FONU VE VAKIFLARI

Refik Ali UÇARCI
Mülkiye Başmüfettişi

TEŞKİLAT YAPISI

A-Amaç, Teşkilatın Yapısı ve Karar Organı

Geri kalmış ülkelerde Devletin imkânlarının son derece kısıtlı olması ve bu imkânların sarfedileceği çok sayıda yatırım alanı olması yüzünden, yoksul ve yardıma muhtaç kişilere yardım yapılabilmesi genellikle gönüllü kuruluşların ve hayırsever kişilerin çabalarına bağlı hale gelmiştir. Sermaye, teknoloji ve tabii kaynakların yeterince işletilmemesi gibi nedenlerden kaynaklanan çalışma alanı darlığı ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan büyük boyutlardaki işsizlik ve üretim yetersizliği, geri kalmış ülkelerdeki yoksulluk problemini daha da müzmin bir hale sokmuştur. Bütün bunlara ek olarak bu ülkelerdeki işsizlik sigortası, sosyal yardım ve sosyal hizmetler gibi sosyal güvenlik sisteminin de gelişmemiş olması az gelirliliği ve hiç geliri olmayan grupların çok kötü şartlar altında yaşamaları sonucunu doğuran önemli bir faktör olmuştur. Dolayısıyla, bu ülkelerdeki gönüllü kişi ve grupların faaliyeti daha da önem kazanmıştır.

İşte, sosyal güvenlik mahrum insan sayısının önemli yekim tuttuğu ülkemizde, bu insanların da insan gibi yaşamaya hakları olduğu, devlet imkânlarının yetersiz olmasının, onları yalnız ve kendi hallerine bırakmaya mazeret teşkil etmeyeceği, dolayısıyla başka çareler aranması gerektiği, bu arada, devlet imkânları yeterli hale gelinceye kadar, toplumlunuza yabancı olmayan yardımlaşma faaliyetlerinin organizasyonu bu problemin çözülmeye çalışılması anlayışıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakıfları kurulmuştur.

3294 sayılı Kanununun Fonun Çalışma Usul ve Esasları başlıklı 5. Maddesine göre;

17.07.1986 tarih 19167 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği” fonun

çalışma usul ve esasları ile toplanacak kaynakların Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına dağıtım esaslarını düzenlemektedir.

Söz konusu Yönetmeliğin 3. maddesine göre “Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonu Kurulu” fonun karar organı niteliğindedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 27.01.1997 tarih 28 sayılı, 12.01.1999 tarih 4 sayılı Bakanlık Genelgeleriyle Devlet Bakanlığına bağlanmıştır.

Kurul Kararları Başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Kurul ayda bir defa olağan olarak toplanmakta olup Başbakanın veya ilgili Devlet Bakanının daveti üzerine olağanüstü toplantı yapması da mümkün olabilmektedir.

Fon Kurulu Kararları; tedavi giderlerinin karşılanmasına, öğrenci burslarının tahsis ve ödenmesine, mahalli vakıflarca sunulan projelerin finansmanına katkıda bulunmasına, öğrenci yurtlarının yapımına, özürllülere ve tabii afete maruz kalanlara yapılacak yardımlara, il ve ilçelerde kurulu Sosyal Yardımlaşma Vakıflarına Yönetmelikle belirlenen kriterlere göre kaynak aktarılmasına yönelik bulunmaktadır.

Kurumun karar organı olan Fon Kurulu; Başbakan tarafından görevlendirilecek bir Devlet Bakanının Başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Vakıflar Genel Müdürü ve SHÇEK Genel Müdüründen teşekkül etmekte olup kararları Başbakanın onayı ile yürürlüğe girmektedir.

SYDT Fonu, gerek 3294 sayılı Yasadan doğan, gerekse daha sonra çıkarılan yasa ve Bakanlar Kurulu Kararıyla kendisine verilen yükümlülükleri çerçevesinde aşağıdaki görevleri yerine getirmektedir:

-Yoksul kişi ve ailelerin maddi sıkıntılarını karşılamak üzere SYD Vakıflarına her ay periyodik kaynak aktarılmaktadır.

-Yeşil kartlı hastaların, ayakta tedavi giderleri ile sosyal güvenlikten yoksun hastaların ilaç ve tedavi giderlerinin tamamı karşılanmaktadır.

-Yaygın ve doğal afetlerden zarar görenlerin mağduriyetlerinin giderilmesine katkıda bulunmaktadır.

-Özürllü yurttaşların her türlü araç-gereç (işitme cihazı, sakat arabası vb) gereksinimleri karşılanmakta ayrıca Özürllüler İdaresinin özürllülere yönelik olarak oluşturulduğu projeler desteklenmektedir.

-Yoksulların iş kurma, mesleki eğitim ve istihdamına yönelik olarak SYD Vakıflarınca geliştirilen projelere kaynak tahsis edilmektedir. (Meyvecilik, arıcılık, seracılık, halıçılık, kilimcilik, hayvancılık, el sanatları vb.)

Göçe maruz kalan il ve ilçeler ile işsizliğin ve yoksulluğun belirginlik taşıdığı yerlerde aşevleri açılmaktadır.

-Yükseköğrenim gençlerine karşılıksız burs verilerek destek sağlanmaktadır.

-1997 yılından başlamak üzere 8 yıllık kesintisiz temel eğitime katkı olarak, bu programdaki yoksul öğrencilerin öğle yemekleri, ulaşım, kitap, kırtasiye ve giyim giderleri karşılanmaktadır.

-Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme (SHÇE) Kurumu tarafından sosyal incelemeleri yapılan ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde ailelere destek verilmektedir.

Sekiz yıllık kesintisiz eğitim uygulaması kapsamında verilen öğle yemeği, öğrenci yurdu inşaatları, yurt işletme giderleri ve yükseköğrenim öğrencilerine verilen burs yardımları geçmiş yıllara göre büyük bir artış göstermiştir.

İstihdama yönelik projeler de toplam yardımlar içinde önemli bir yer tutmaktadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Fonunda toplanan kaynağın ilke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve aynı olarak dağıtılmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakıfları kurulmuştur.

Vakıfların kurulmasında, 17.07.1986 tarihli ve 1986/11 sayılı Başbakanlık Genelgesi ve ekindeki "Vakıf Resmi Senedi Örneği" esas alınmış olup halen 81 il ve 850 ilçede toplam 931 vakıf faaliyet göstermektedir.

Fonun yürütme organı niteliğindeki Sekreteryanın son yıllardaki iş hacminin olağanüstü artması nedeniyle yapısının giderek Fon Yönetim Merkezinden icracı bir yapıya doğru dönüştüğü görülmektedir.

Giderek artan öğrenci burs başvuru fonlarının değerlendirilmesi; yeni ve eski öğrencilere burs dağıtımı, mahalli vakıflarca yapılacak sağlık yardımlarının değerlendirilmesi kararının alınması ve vakıflara gönderilmesi, meslek edindirme projelerinin değerlendirilmesi, yurt yapımları gibi tamamen icracı bir görev üstlenmiştir.

Fon Kurulu, fon mevzuatında belirlenen sınırlar içinde faaliyet göstermeli veya fondan karşılanması gereken bir hizmet zorunluluğu ortaya çıkıyor ise 3294 sayılı Kanunun amaç ve kapsamının genişletilmesini sağlayacak yasal düzenlemeler için ilgili merciler nezdinde girişimlerde bulunmalıdırlar.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun yeniden yapılanmasına ilişkin olarak, Sosyal Yardım Programları, Uygulama-İzleme ve Değerlendirme, Kararlar, Bilgi İşlem Araştırma ve İstatistik Burs Programları, Personel ve Haberleşme Grup Başkanlıkları kurularak çalışmaların fiilen bu şekilde yapıldığı ancak yapılan organizasyon şeması ve görevlendirmelerin resmiyet kazanmadığı görülmüştür.

1999 yılında başlatılan bazı fonların tasfiye edilmesi çalışmalarını çerçevesinde; 26.05.2000 tarih ve 24060 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4568 sayılı Kanun ve 05.04.2000 tarih ve 24001 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2000/281 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bazı fonlar tasfiye edilmişlerdir.

SYDT fonunun ise önemli görevleri nedeniyle kalıcı hale getirilmesi düşünülmüştür. İdareye süreklilik ve tüzel kişilik kazandırmak amacıyla Fon İdaresi Kuruluş Yasa Tasarısı hazırlanmıştır.

Fon İdaresi Kuruluş Yasa Tasarısının bir an önce kanunlaşması amacıyla ilgili merciler nezdinde girişimlerde bulunulması önerilir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının amacı; kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (2022 sayılı Kanuna göre aylık alan kişiler dahil) vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilere yardım ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak suretiyle gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı teşvik etmektir.

Kamının ilk şekline göre yardım kapsamına giren kişiler;

Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan,

Kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (2022 sayılı Kanuna göre aylık alan kişiler dahil) vatandaşlar ile,

geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kimseler olmak üzere üç grup halinde belirlenmiştir.

Ayrıca, 3294 sayılı Kanunun birinci maddesi 3582 sayılı Kanunla değiştirilerek **“...gerektiğinde her ne surette olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere de...”** yardım yapılabilceği hüküm altına alınmıştır.

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 22. maddesi uyarınca, **terör eylemlerinden dolayı zarar gören, can ve mal kaybına uğrayan ve kamu görevlisi olmayan vatandaşlara da** vakıflarca yardım yapılması öngörülmüştür.

“Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan” ibaresi, yoksul olma, yani fakirlik anlamındadır. Fakir, geçimini güçlükle sağlayan kimsedir. Ayrıca fakir, acınacak halde olan, zavallı anlamında da kullanılmaktadır.

Muhtaç, kendisinin de bakmak zorunda olduğu kişilerin, mahalli ölçülere göre geçimini, kendi kaynaklarıyla hiç; ya da yeterli ölçüde sağlama durumunda olmayan ve geçim kaynaklarını başka bir taraftan, özellikle nafaka ödeme mükellefiyetini taşıyan akrabalarından elde eden kişidir. Tanımda yer alan “geçim” kelimesinin nisbi bir kavram olduğunu belirtmek gerekir. Bu sebeple kişinin kendisi ve bakmak zorunda olduğu kimselerin geçimini sağlayıp sağlayamayacağının mahalli ölçülere göre tesbiti zorunludur.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakti Yardım Yönetmeliğinin 4. maddesinde de muhtaçlığın tanımı yapılmıştır. Buna göre muhtaçlık, “kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarını, anne ve babasını, buldukları mahallin hayat şartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı ve kazancı bulunmama” gelir, mal ve kazancın “mahallin hayat şartlarına göre” yetecek seviyede olmaması da subjektif bir karakter taşımaktadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma ise, “toplumu oluşturan fertlerin mallarını, servetlerini, kendi rızaları ve iradeleri ile fakirlere, düşkünlere, borçlulara, yolda kalanlara, muhtaç hastalara, bakıma muhtaç olanlara, akraba ve komşularına sarf etmek suretiyle toplumda huzur, sükûn ve refahın artırılmasını sağlamak” şeklinde tanımlanabilir.

B-Personel Durumu

Fon Yönetmeliğinin 4.maddesine göre Başbakanlıkça teşekkül ettirilen Fon Sekreteriyasında 56 personel çalışmaktadır. Bu personelin 25’i Başbakanlık elemanı olup 31 personel ise Maliye, Milli Eğitim, İçişleri, Adalet, Ulaştırma, Bayındırlık Bakanlıkları, Ziraat, Halk, Vakıflar Bankası, Emekli Sandığı, PTT, TDCİ Genel Müdürlükleri elemanı olup 3056 sayılı Kanunun 331 sayılı KHK ile değişik 36. maddesine göre Başbakanlıkça görevlendirilen personeldir.

Fon Sekreteriyasında çalışan personelin çoğunun başka kuruluşlardan gelen geçici personel olması ve bunların bir kısmının da idareye bağlı olarak zaman

zaman değişmesi, personelde çalıştığı kuruma karşı bağlılık ve sorumluluk duygusu kazandırmamaktadır.

Fon kaynaklarının düzenli idaresi ancak sürekli ve deneyimli personel kadrosuyla mümkündür.

Bu ise TBMM’de bulunan Kuruluş Kanunu Tasarısı’nın Kanunlaşması ile mümkündür.

Vakıfların yönetim giderlerinin en önemli kısmını personel ücreti oluşturmaktadır. İş Kanununa dayalı olarak iş aktiyle personel istihdam ettikleri gibi kamu kurum ve kuruluşlarında memur olarak çalışan 657 sayılı Kanuna tabi personeli de çalıştırmaktadırlar. 3294 sayılı Kanunda olsun diğer konu ile ilgili mevzuatta olsun, vakıfların personel istihdamı ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. 1987/1 sayılı genelgede memurların SYD vakıflarında çalışmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Vakıfların personel giderlerinin azaltılması; aynı hizmetin daha az sayıda ve daha düşük ücretle istihdam edilen personel tarafından yürütülmesi, vakıfların amaç doğrultusundaki harcamalarına daha çok kaynak ayırmalarını sağlayacaktır.

MEVZUAT

A-Kanunlar

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 14.06.1986 tarih ve 19134 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı Kanunla kurulmuştur.

a-3294 sayılı Kanunun;

14.6.1989 tarih 3571 sayılı,

16.6.1989 tarih 3582 sayılı,

25.6.1992 tarih 3824 sayılı,

23.7.1995 tarih 4122 sayılı Kanunlar,

25.3.1997 tarih 571 sayılı, 30.5.1997 tarih ve 572 sayılı Kanun Hükümünde Kararnemelerle,

bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.

b-Fon çalışmalarını ilgilendiren diğer kanunlar;

aa-3.6.1986 tarih 19126 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 28.5.1986 tarih **3291 sayılı Kanunla;**

çeşitli karnın ve kararnamelere dayanılarak kurulmuş Fonlar arasında aktarma yapmaya, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağılı olduğu Bakanın teklifi üzerine Başbakanın yetkili olduğu kabul edilmiştir.

bb-12.4.1991 tarih 20843 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 12.4.1991 tarih 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21 ve 22. maddeleriyle;

terörden zarar gören, can ve mal kaybına uğrayan, kamu görevlisi olmayan vatandaşlara Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan öncelikle yardım yapılması kabul edilmiştir.

cc-29.3.1992 tarih 21186 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 25.3.1993 tarih 3790 sayılı 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununun 31. maddesi ile;

tasfiyeleri veya yeniden yapılandırılmalarına ilişkin çalışmalar sonuçlanıncaya kadar Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu Kararı, Yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş Fonların her türlü gelirlerinin, Hazine ve İç Ödemeler Saymanlığı adına T.C. Merkez Bankasında açılan “Müşterek Fon Hesabında toplanması ile uygulama esasları belirlenmiştir. Bu düzenleme sonraki yıllar Mali Yıl Bütçe Kanunlarında da yer almıştır.

dd-3.7.1992 tarih 21273 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 18.6.1992 tarih 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun” ile;

bu Kanuna göre yeşil kart alacak durumda olmayanların ödeme gücünü aşan sağlık hizmetlerinin ücret ve bedellerinin karşılanmasında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümlerinin uygulanmaya devam edileceği kabul edilmiştir.

ee-5.9.1992 tarih 21336 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 28.8.1992 tarih ve 3838 sayılı, “Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti ile Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun” ile

hayatlarını kaybeden yurttaşların yakınlarına ve depremde sakat kalanlara yapılacak nakdi yardımın Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’ndan yapılması öngörülmüştür.

ff-16.11.1995 tarih 22465 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 13.11.1995 tarih 4131 sayılı “3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun” ile

terörle mücadelede dolayı köyleri boşaltılan üniversite çağındaki öğrencilere ve ölenlerin çocuklarına yükseköğrenimleri süresince Başbakanlıkça Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan karşılıksız burs verilmesi, terörden zarar gören, can ve mal kaybına uğrayan vatandaşlara öncelikle yardım yapılması, ilk ve orta öğretim çağındaki şehit çocuklarının öğrenim masraflarının karşılanması kabul edilmiştir.

gg-5.8.1996 tarih 22718 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 1.8.1996 tarih 4160 sayılı Kanunla; 1996 Mali Yılı Bütçe Kanununun Fonlardan aktarma yapılması ile ilgili 31.maddesinin iptali için Anayasa Mahkemesinde açılan davada verilen, 17.7.1996 tarih 1996/23 Esas sayılı Yürürlüğün Durdurulması kararından

sonra ortaya çıkan hukuki boşluğu önlemek üzere aynı düzenleme 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa bir Ek Madde eklenerek Fonların ödenek ve gelirleri ile bunlara ilişkin işlemler yeniden düzenlenmiş ve Kanun değişikliği 19.7.1996 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

c-2001-2003 yılları arasında Fon’la ilgili çıkarılmış herhangi bir kanun yoktur.

B-Bakanlar Kurulu Kararları

a-28.10.1999 tarih ve 23860 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 99/13484 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile; “Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan Ve Fiilen Oturduğu Konutun veya Kullandıkları İşyerleri Hasar Görenlere Dair 7.02.19965 tarih ve 95/7750 sayılı geçici 5 madde eklenerek, 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen depremde zarar gören depremedelere verilecek yardım tutarları belirlenmiştir.

b-3.2.2000 tarih ve 23955 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2000/68 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile; 12 Kasım 1999 tarihinde meydana gelen depremde zarar gören depremedelere, 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen depremde zarar gören depremedelere verilecek yardım tutarlarının aynen uygulanması konusunda 95/7750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararma geçici 6. madde eklenmiştir.

c-17.08.2000 tarih ve 24143 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2000/1038 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile; Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturduğu Konutun veya Kullandıkları İşyerleri Hasar Görenlere Dair 7.02.1995 tarih ve 95/7750 sayılı Kararda depremedelere verilecek yardım tutarları yeniden belirlenmiş ve 6 Haziran 2000 tarihinde Çankırı ve civarında meydana gelen depremde zarar gören depremedelere söz konusu yardımların uygulanması konusunda geçici 7. madde eklenmiştir.

d-2001-2003 yılları arasında Fon'la doğrudan ilgili bir Bakanlar Kurulu Kararı bulunmamaktadır.

C-Yönetmelikler

a-“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Yönetmeliği”

17.7.1986 tarih 19167 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

26.12.1991 tarih 21093 sayılı,

30.5.1994 tarih 21945 sayılı,

5.4.1995 tarih 22249 sayılı

Resmi Gazetelerde yönetmelik değişiklikleri yayınlanmıştır.

b-29.5.1998 tarih 23327 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan; 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre toplanacak her türlü yardımlarda uygulanacak esas ve usulleri belirten “**Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik**” ile de kurban derisi, bağırsak toplama, fitre ve zekât zarfı dağıtma biçimi, giderler ve gelirlerin paylaşılmasına ait usul ve esaslar belirlenerek Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları görevli ve yetkili kılınmıştır.

c-18.2.1998 tarih 4341 sayılı Muhtaç Erbaş ve Er Ailelerinin Ücretsiz Tedavisi Hakkında Kanun’a göre hazırlanarak 7.7.1998 tarih 23395 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “**Muhtaç Erbaş ve Er Ailelerinin Ücretsiz Tedavisi Hakkında Yönetmelik**” ile adı geçenler için Kanunun uygulanmasından doğacak sağlık hizmeti ve tedavi giderlerini karşılamak üzere her yılın bütçesine konulacak ödenekten Maliye Bakanlığı’nca hastanelerin bağlı bulunduğu Bakanlık ve Üniversite bütçelerine aktarma yapılacağı, hastane eczanelerinden sağlanamayan ilaç ve tıbbi araç ve gereç bedellerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’ndan karşılanacağı belirtilerek bu ödemeler için her yılın bütçesine imkânlar dahilinde konulacak ödeneğin Maliye Bakanlığı’na Fon’a aktarılması kararlaştırılmıştır.

d-2001-2003 yılları arasında Fon’u ilgilendiren herhangi bir Yönetmelik çıkarılmamıştır.

D-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu Tarafından Yayınlanan Genelgeler

16.07.1986 gün ve 11 sayılı genelge,

10.11.1986 gün ve 42/SYDTF-01416 sayılı genelge,

10.12.1986 gün ve 42/SYDTF-01576 sayılı genelge,

10.11.1987 gün ve 04300 sayılı 1987/1 genelge,

28.01.1988 gün ve 42/SYDTF-09931 sayılı 1988/1 genelge,
 11.02.1988 gün ve 42/SYDTF-01204 sayılı 1988/2 genelge,
 23.03.1988 gün ve 42/SYDTF-01753 sayılı 1988/3 genelge,
 29.06.1988 gün ve 42/SYDTF-03871 sayılı 1988/4 genelge,
 15.11.1988 gün ve 42/SYDTF-06682 sayılı 1988/5 genelge,
 30.12.1988 gün ve 07519 sayılı 1988/6 genelge,
 25.10.1989 gün ve 42/SYDTF-05605 sayılı 1989/3 genelge,
 16.10.1990 gün ve 42/SYDTF-07794 sayılı genelge,
 12.12.1991 gün ve 42/SYDTF-10546 sayılı 1991/1 genelge,
 09.01.1992 gün ve 42/SYDTF-01145 sayılı 1992/1 genelge,
 16.01.1992 gün ve B.02.0 SYF/01447 sayılı 1992/2 genelge,
 16.06.1992 gün ve 16.01.1992 gün ve B.02.0 SYF/10-1-05913 sayılı 1992/3 genelge,
 22.02.1993 gün ve B.02.0 SYF/01866 sayılı 1993/1 genelge,
 20.07.1993 gün ve B.02.0 SYF/06645 sayılı 1993/2 genelge,
 06.10.1993 gün ve B.02.0 SYF/09202 sayılı 1993/3 genelge,
 22.02.1993 gün ve B.02.0 SYF/01866 sayılı 1993/1 genelge,
 13.07.1994 gün ve B.02.0 SYF/06810 sayılı 1994/1 genelge,
 01.12.1995 gün ve B.02.0 SYF/13719 sayılı 1995/1 genelge,
 07.04.2000 gün ve B.02.0 SYF/100-08222 sayılı 2000/1 genelge,
 15.08.2001 gün ve B.02.0 SYF/100-21543 sayılı 2001/1 genelge,
 15.08.2001 gün ve B.02.0 SYF/100-21500 sayılı 2001/2 genelge,
 28.09.2001 gün ve B.02.0 SYF/100-25003 sayılı 2001/3 genelge,
 28.09.2001 gün ve B.02.0 SYF/100-25004 sayılı 2001/4 genelge.

FON İLE İLGİLİ UYGULAMALAR

A-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Uygulamasına İlişkin Çalışmalar

a-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda çalışma usul ve esasları ile toplanacak kaynakların dağıtım esasları 17.07.1986 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Fon Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Yönetmelik uyarınca; Fonda toplanan kaynakların vakıflara dağıtımına karar vermeye Fon Kurulu yetkili olup Fon Kurulu; Başbakan tarafından görevlendirilecek bir Devlet Bakanı, Devlet Bakanı görevlendirilmemesi halinde Başbakanlık Müsteşarının Başkanlığında İçişleri ve Sağlık Bakanlıkları Müsteşarları ile Başbakanlık Vakıflar Genel Müdüründen oluşmaktadır. 01.02.2000 tarih ve 23951 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Yönetmelik

değişikliği ile Kurul üyeleri arasında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürü de ilave edilmiştir. Yine aynı yönetmelik uyarınca Kurul Kararları Başbakanın onayı ile yürürlüğe girmektedir.

Fonun ve kurulun sekreteryası hizmetleri Başbakanlıkça yerine getirilmelidir. Sekreteryası, Fon ile ilgili evrak ve defterleri tutmak, Fon gelirlerinin zamanında toplanmasını temin etmek, Fon bütçesini hazırlamak ve muhasebesini tutmak, toplanan gelirlerin Vakıflara dağıtımın zamanında yerine getirmekle görevlidir.

Fonda bütçe hazırlama görevi Fon Sekreteryasına verilmiş olmasına rağmen fonda çalışma dönemlerine ilişkin bir bütçe hazırlanmaktadır. Bu nedenle yıllar itibarıyla harcamalar arasında büyük saptamalar görülmektedir. Fon Yönetmeliğinde belirtildiği üzere, yıllık bütçe hazırlanarak, Fon Kurulu onayına sunulması ve uygulamaların bütçe ile uyumlu olmasının sağlanması gereğine işaret olunur.

aa-Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonunun Sosyal Yardım Programları

Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonunun yürütmekte olduğu çeşitli sosyal yardım programları (sağlık, gıda, yakacak, proje, doğal afetler vb.) yanında eğitim yardımı da bulunmaktadır.

Bu arada SYDTF ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının yeniden yapılanması, sosyal yardımların daha etkin bir şekilde yapılması amacıyla Dünya Bankası işbirliği ile "Sosyal Riski Azaltma Projesi" uygulaması başlamıştır. Bu projenin süresi dört yıl olup hızlı yardım, kurumsal geliştirme, şartlı nakil transferi ve yerel girişimler bileşenlerinden oluşmaktadır.

bb-Eğitime Katkı Yardımları Uygulama Usul ve Esasları

Yardımların amacı fakr-ü zaruret içindeki ailelerin ilk ve orta öğretim öğrencilerinin okula başlaması için gerekli kitap, kırtasiye, önlük-forma, çanta, ayakkabı-bot gereksinimlerinden öncelikli olanları karşılamak üzere ülke genelinde 1 milyon 50 bin öğrenciye, öğrenci başına 50 milyon liralık aynı ya da nakdi yardım yapılmaktadır. Okul bazında yardım yapılacak öğrencilerin tespiti bir komite tarafından yapılmaktadır.

cc-Kurumsal Geliştirme Bileşeni uygulamasına 2002 yılında başlanacağı belirtilmiştir. Bu bileşende, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının kurum ve teknik kapasitelerinin artırılarak güçlendirilmesi söz konusudur. Bu bağlamda, 2002 yılında bilgisayar alt yapısı yenilenmiştir.

dd-Şartlı Nakit Transferi bileşeni uygulamasına da 2002 yılında başlanacağı öngörülmüştür. Amaç ülke genelinin % 6'lık kesimindeki ailelerin çocuklarının okula devam ve beslenmeleri için ailelere nakdi yardımlar yapılmasıdır.

ee-Yerel Girişimler Bileşeni ile amaçlanan; SYDF ile SYD Vakıflarının ilgili kamu kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve uzman kuruluşlarla işbirliği yaparak toplum kalkınmasına yönelik projeler uygulaması, istihdam olanaklarının genişletilmesi ve yoksulluğun azaltılmasıdır.

b-Öngörülen Programlar

Gelir getirici projeler uygulanması, beceri ve meslek kazandırma eğitimleri uygulaması, gönüllü kuruluşlarla işbirliği ile çocuklara, gençlere, yaşlılara, kadınlara ve özürllülere yönelik sosyal hizmetlerin geliştirilmesidir.

TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonununun 27.06.2001 tarih ve 1507 sayılı yazılarına istinaden; Yurtkur Genel Müdürlüğü yetkilileri ile Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu yönetiminin yaptığı toplantılar sonunda:

Üniversite yurtlarında barınan öğrencilere ücretsiz kahvaltı verilmesi amacıyla fondan talep edilen kaynağın uygun bulunmadığı; fonun yasadan doğan yükümlülüklerin mevcut kaynakları ölçüsünde gerçekleştirildiği; fon kaynağının yasal yükümlülükleri arasında rasyonel dağılımın büyük önem taşıdığı ancak, fonun yasal yükümlülüklerine yönelik harcamaları için fon nakit akışında son yıllarda sıkıntılar yaşandığı sonucuna varılmıştır.

Fondan verilen karşılıksız burs ve Yurtkur tarafından verilen karşılıklı kredi hizmetlerinin tek elden yürütülmesi konusunda ise; Yurtkur yanında burs verilmek için fonun teknik alt yapısını geliştirerek Türkiye genelinde müracaat alması giderek burs verilen öğrenci sayısını artırması ve bunlardan belge istenmesi gibi uygulamaların bürokratik işlemlerin artmasına, zaman ve işgücü kaybına sebebiyet verdiği tespit edilmiştir.

Özetle, kurum ve üniversitelerde barınan öğrencilerin sağlıklı ve dengeli beslenmelerine katkıda bulunmak amacıyla ücretsiz sabah kahvaltısı verilmesi genelde istenmesine rağmen kaynakların yeterli olmadığı tespit edilmiştir.

Burs ve öğrenim kredisinin tek elden yürütülmesi uygulama hazırlıklarının başlatıldığı, hizmetin tek elden yürütülebilme çalışmalarının bir sonraki öğretim yılı öncesinde tekrar değerlendirilmesi konusunda Yurtkur ve Fon personelinin oluşan komisyonca kararlaştırılmıştır.

Fon faaliyetleri iki ana grupta yoğunlaşmaktadır. Bunlar fon gelirlerinin toplanması ve fon kaynaklarının dağıtılmasıdır.

Fon gelirlerinin nelerden oluştuğu, kaynakların nemalandırılması ve fon gelirlerinin dağıtımı da fon yönetmeliği ile belirlenmiştir.

B-Fon Gelirlerinin Toplanması İle İlgili Çalışmalar

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanununun 4. maddesi ile Fon Yönetmeliğinin 5. maddesinde gelir kalemleri sayılmıştır.

Fon gelirleri yıllar itibarıyla giderek artış göstermektedir. Nitekim 1998 yılsonuna kadar toplam 467.5 trilyon gelir elde edilmişken 1999 yılında 455 trilyon lira gelir elde edildiği görülmektedir. 2000 yılında 651 trilyon, 200Fde 841 trilyon gelir toplanmıştır.

2001 yılında tahakkuk eden 841.699 milyar liralık gelirin % 65,5'i gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinden alınan paylara, % 34,4'ü diğer fonlardan aktarmalara, 7,8'i trafik para cezalarından alınan paylara aittir.

Fon gelirleri 2000 yılında 651.243 milyar lira iken, 2001 yılında bir önceki yıl gelirlerine göre % 29 oranında 190.455 milyar lira artarak 841.698 milyar liraya ulaşmıştır.

2002 yılına ait veri kaydına rastlanılamamıştır.

a-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Gelirleri

aa-Kanun ve Kararnamelerle Kurulu Bulunan ve Kurulacak Olan Fonlardan Yapılan Aktarmalar

3294 sayılı Kanununun 4/a maddesi ve Fon Yönetmeliğinin 5/a maddesi uyarınca; kanun ve karamamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonların gelirlerinin Bakanlar Kurulu kararı ile % 10'unun bu gelirlerin elde edildiği ayı takip eden ayın en geç 15'ine kadar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun T.C. Merkez Bankası nezdindeki Fon hesabına aktarılması öngörülmüştür.

13.11.1993 tarih ve 21737 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 93/4987 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile diğer fonlardan alınan paylar konusunda "Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Dış Krediler Kur Farkı ile Tabii Afetler Fonu hariç tutulmuş, Tanıtma Fonu gelirlerinin de % 5'i ile sınırlandırılmıştır.

Kanun, kanun hükmünde karamame, bakanlar kurulu kararı, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş fonların her türlü gelirlerinin T.C. Merkez Bankası

nezdinde Hazine Müsteşarlığı adına açılan Müşterek fon hesabında takibi ile bütçe ve diğer fonlara yapılacak aktarmaların usul ve esasları Bütçe Kanunları ile belirlenmektedir.

Nitekim 4316 sayılı 1998 Mali Yılı Bütçe Kanununun 33/a maddesi ile çeşitli mevzuatla kurulmuş fonların her türlü gelirlerinin T.C. Merkez Bankası nezdinde Hazine Müsteşarlığı adına açılan müşterek fon hesabına yatırılması ve bu hesaba yatırılan gelirlerden ilgili mevzuatında öngörülen fonlar arası pay ve kesintilerin T.C. Merkez Bankası tarafından yapılması öngörülmüştür. 1999 yılı ile ilgili olarak da 4393 sayılı 1999 Mali Yılı Bütçe Kanununun 30. maddesinde aynı hükümlere yer verilmiştir.

1999 yılında bu kapsamda geliri olan 75 adet Fonun gelirlerinden T.C. Merkez Bankası tarafından yapılan kesintiler sonucunda 369.052.702 milyon liralık gelir elde edilmiştir.

1999 yılında başlatılan bazı fonların tasfiye edilmesine ilişkin çalışmalar çerçevesinde; 26.05.2000 tarih ve 24060 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4568 sayılı Kanun ve 05.04.2000 tarih 2401 1 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2000/281 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bazı fonlar kaldırılmıştır.

Geçmiş yıllar Denetim Raporlarında detaylı olarak açıklandığı üzere; Fon İdaresi kayıtları üzerinde incelemede; Bütçe Kanununun kapsamı içinde ya da kapsamı dışındaki fonların gelirlerinin ne olduğu hususunda Hazine Müsteşarlığımın verdiği bilgi ve T.C. Merkez Bankası Müşterek Fon hesabına yatırılan miktar ile yetinilmiştir. Fon hesabına yatırılan miktarın dönemsel olup olmadığı konusunda da bilgi sağlanamadığı gibi, 3294 sayılı Kanun ve bu Kanuna istinaden çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarında belirlenen fonlardan bazılarının 14.06.1986 başlangıç tarihinden Müşterek Fon Hesabı oluşturulması ile ilgili 26.05.1992 tarih 9 sıra nolu Bütçe Uygulama Talimatına kadar geçen süre içinde kanuni yükümlülüklerini yerine getirmedikleri anlaşılmıştır.

Yine geçmiş yıllar denetim raporlarında; geçmiş yıllara ilişkin olarak, geliri olup da Fona ödeme yapması gereken diğer fonların gelirleri ve aktarılması gereken miktarlar konusunda Hazine Müsteşarlığımın vereceği doküman dışında bilgi ve belge bulunmadığından, Hazine Müsteşarlığı ve diğer Fon İdareleri ile diyalog kurularak T.C. Merkez Bankası Müşterek Fon Geliri hesabına geçmiş yıllarda yatırılması gereken miktarlar üzerinde mutabakat sağlanması temenni olunmuştur.

Öneri doğrultusunda; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'na karşı yasal yükümlülüklerini yerine getirmemiş olan tüm fonlara

muhtelif tarihlerde yazılar yazılmış ve anılan yıllara ait borçlarını ödemeleri istenmiştir. Bu Fonlardan bazıları yazılan yazılara ya hiç cevap vermemiş veya cevap verdiği halde anılan yıllara ait yasal borç miktarını bildirmemişlerdir.

Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu, Menkul Kıymetler Tanzim Fonu, Toplu Konut Fonu ve Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu ise anılan yıllara ait borçlarını bildirmişlerdir, ancak yasal yükümlülüklerini yerine getirmemişlerdir.

bb-Genel Bütçeye Konulan Ödenek

3294 sayılı Kanununun 4/b maddesinde ve Fon Yönetmeliğinin 5/b maddesinde öngörülen ödenek, geçmiş yıllarda olduğu gibi bu yıl da Genel Bütçeye konulmamıştır.

cc-Orman Emvali Satış Hasılatı

3294 sayılı Kanununun 4/c maddesi ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliğinin 3/c maddesine göre Orman Emvali satış Hasılatının % 5'i Fona aktarılmakta iken, 26.07.1995 tarih ve 22355 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 23.07.1995 tarih 4122 sayılı "Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanununun 15/c maddesi ile, 29.05.1986 tarihli 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 4 üncü maddesi (e) fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır, aynı Kanununun 4 üncü maddesinin (e) fıkrasına Gelir ve Kurumlar Vergisi Mükellefleri ibaresinden sonra gelmek üzere (Orman Genel Müdürlüğü hariç) ibaresi eklenmiştir." hükmü getirilmek suretiyle, Fonun Orman Emvali satış hasılatının %5 tutarındaki geliri ortadan kalkmıştır.

Orman Genel Müdürlüğüne başlangıcından itibaren orman ürünleri satış hasılatı üzerinden fon payı olarak toplam 2.013 milyar lira tahakkuk ettirilmesine rağmen Merkez Bankası Müşterek Fon hesabına toplam 1.934 milyar lira aktarılmıştır. Orman Genel Müdürlüğü'nün yazılarına göre 79.6 milyar lira daha Fon hesabına yatırılması gerekmektedir.

4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Kanununun 15/c maddesiyle 3294 sayılı Kanununun Orman Emvali Satış hasılatından % 5 payın Fona aktarılmasına ilişkin 4/c maddesi yürürlükten kalktığından Orman Genel Müdürlüğüne bildirilen ve eksik yatırılan Fon alacağının tahsili ile hesapların kapatılması temenni edilmiştir. Aradan geçen süre içinde yapılan yazışmalar ile küçük meblağlarda tahsilat yapıldığı görülmüştür.

dd-Gelir ve Kurumlar Vergisi Mükelleflerinin İlave Alarak Ödeyecekleri % 4'lük Paylar

3294 sayılı Kanununun 4/e maddesi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliğinin 5/e maddesi ile Fon gelirleri arasında yıllık beyanname veren Gelir ve Kurumlar Vergisi Mükelleflerinin hesaplanan Gelir ve Kurumlar vergisine ilave olarak %1 Fon payı ödemeleri öngörülmüştür. Söz konusu artırmaya veya eksiltmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. 1.2.1995 tarih ve 22189 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 95/6428 sayılı kararname ile gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri ile sorumlularından Gelir ve Kurumlar vergisinden ayrı olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna kesilen miktar % 1'den % 4'e çıkarılmıştır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü; Gelir ve Kurumlar Vergisi Mükelleflerinin ilave olarak ödeyecekleri % 4'lük payları, trafik para cezalarının yarısını, Vergi Dairelerine yatırılan Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatının % 0.02'sine tekabül eden paylardan, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu hesabına tahakkuk eden miktarları ayrı bildirilmekle birlikte Merkez Bankası Müşterek Fon hesabına aktarılmalarını düzenli olarak yapmamaktadır.

Gelir ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinden ilave olarak kesilen % 4'lük paylardan başlangıçtan 1997 yılı sonuna kadar fiilen yatırılan tutarlar gelir hesaplarına alınmakta iken, 1997 yılından itibaren Maliye Bakanlığınca tahakkuk eden tutarlar gelir hesabına alınmaya başlanmıştır. 1999 yılına kadar Maliye Bakanlığınca Fona 62.632.541 milyon lira aktarılmışken, 1999 yılında yaşanan deprem felaketi nedeniyle depremzedeye yardımların Bakanlar Kurulu Kararıyla Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu aracılığıyla yapılması öngörüldüğünden, yardımların aksatılmamasını teminen 1999 yılında Maliye Bakanlığından 258.340.826 milyon lira olmak üzere büyük tutarda tahsilat sağlanmışsa da Raporun "Bilanço" bölümünde açıklandığı üzere 2000 yılında 58.898 milyon liralık alacak devretmiştir.

ee-Trafik Para Cezalarının Yarısı

3294 sayılı Kanununun 4/d maddesi ile Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliğinin 5/d maddesine göre Trafik Para Cezalarının yarısı Fona aktarılmaktadır.

Trafik para cezalarının yarısı oranında alınan Fon gelirleri de 1997 yılına kadar fiilen yatırılan tutarlar gelir hesaplarına alınmakta iken, 1997 yılından itibaren Maliye Bakanlığınca tahakkuk eden tutarlar gelir hesaplarına alınmış ve

tahsil edilmeyen tutarlar da alacak hesaplarında izlenmeye başlanmıştır. 1996 yılından itibaren trafik para cezalarının yarısı oranında tahakkuk eden paylar düzenli olarak bildirilmesine rağmen, T.C. Merkez Bankası hesabına düzenli olarak yatırılmadığı gözlenmektedir. 1999 yılında yaşanan deprem felaketi nedeniyle trafik para cezalarından alınan fon payında 32.460.192 milyon liralık tahsilat sağlanmışsa da 2000 yılına 11.334 milyon liralık alacak devrettiği görülmektedir.

ff-Vergi Dairelerine Yatırılan Akaryakıt Tüketim Vergisi Hasılatının % 0.002'si

Maliye Bakanlığınca Tahakkuk ettirilen diğer bir Fon geliri de, 3294 sayılı Kanunun 4/g, Fon Yönetmeliğinin 5/g maddesi gereği Vergi Dairelerine yatırılan Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatının % 0.02'sidir.

3294 sayılı Kanunun 4/g maddesi ve Fon Yönetmeliğinin 5/g maddesi uyarınca Vergi Dairesine aktarılan Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatının % 0,02'si Maliye Bakanlığınca fon hesaplarına aktarılmaktadır. Vergi Dairelerince tahsil edilen akaryakıt tüketim vergisi hasılatından ayrılacak fon payı oranı çeşitli tarihlerde çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarıyla tespit edilmiştir.

20.10.1998 tarih ve 23499 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 98/11803 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında 01.09.1998 tarihinden itibaren Sosyal Yardımlaşma Teşvik Fonu hissesi %0 olarak belirlenerek Fona aktarma sona erdirilmiştir. Böylece Fon, orman emvali satış hasılatından sonra önemli bir gelir kaynağını daha kaybetmiş durumdadır.

Akaryakıt Tüketim Vergisi hasılatından %0.02 oranında alınan fon payları da 1997 yılına kadar fiilen yatırılan tutarlar gelir hesaplarına alınmış, 1997 yılından itibaren, Maliye Bakanlığınca tahakkuk ettirilen tutarlar gelir hesaplarına alınmaya başlanmıştır.

gg-TRT Reklam Gelirlerinin % 30'u

3294 sayılı Kanunun 4/f maddesi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliğinin 5/f maddeleri gereğince TRT reklam gelirlerinin % 30'u Fona aktarılmakta iken, 14.07.1999 tarih ve 23748 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4397 sayılı Kanunun 7. maddesi ile 3294 sayılı Kanunun 4/f maddesi "Radyo Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak % 15'lik miktar" olarak değiştirilmiştir.

Fonun kuruluşundan itibaren 1996 yılı sonuna kadar TRT Kurumunca Fona 921.275 milyon lira aktarılmıştır. Aşağıda açıklandığı üzere TRT Kurumu Fona düzenli olarak ödeme yapamamaktadır.

Geçmiş yıllarda TRT Kurumunun içinde bulunduğu finansman sıkıntısı nedeniyle 1992-1993 yıllarına ait borçlarını ödeyememesi üzerine 1995 Mali Yılı Bütçesinde yapılan düzenleme ile 1991-1992-1993 yılları ve 31.10.1994 tarihine kadar ödemesi geciken borcunu 31.12.1996 tarihi itibarıyla ödeyerek tasfiye etmiştir.

Ancak, yine içinde bulunduğu finansman sıkıntısı nedeniyle 1996,1997 ve 1998 yıllarında Fona tahakkuk eden borçlarını ödeyememiş ve 1998 yılsonu itibarıyla Fon alacakları 1.415.943 milyon liraya, 1999 yılsonu itibarıyla de 1.994.303 milyon liraya yükselmiştir.

TRT reklam gelirlerinden % 30 oranında alınan fon payı, 14.07.1999 tarih ve 23748 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4397 sayılı Kanun ile kaldırılmış yerine Radyo Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak % 15'lik miktar konulmuştur.

1999 Temmuz ayından itibaren yılsonuna kadar RTÜK'ten 313.481 milyon liralık fon payı tahakkuk ettirilmiş ve tamamı tahsil edilmiştir.

hh-Diğer Gelirler

aaa) Mevduat Faiz Gelirleri

Fon yönetmeliğinin 7. maddesinde 1994 yılında yapılan değişiklik ile Fonda toplanan kaynakların, Kamu Kuruluşları tarafından çıkarılan gelir ortaklığı senedi, Devlet Tahvili, Hazine Bonoları ve benzerlerinin satın alınması ya da kamu bankalarına yatırılması suretiyle nemalandırılması hususunda Fon Kurulu Başkanı yetkili kılınmıştır.

Fon Kaynakları, Bütçe Kanunları ve Başbakanlık Genelgeleri çerçevesinde dört kamu bankasında açılan vadeli ve vadesiz hesaplarda değerlendirilmekte iken 14.02.1998 tarih ve 23258 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği" ile genel ve katma bütçeli idareler özel bütçeli kuruluşlar, döner sermayeler fonlar vb. bütçenin yatırım ve transfer tertibinden yardım alan kuruluşların tasarrufları altında bulunan bütün kaynaklarını T.C. Merkez Bankası veya muhabiri olan T.A. Ziraat Bankası nezdinde kendi adlarına açtıracakları Türk Lirası cinsinden ve vadesiz hesaplarda toplamaları hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Tebliğ çerçevesinde fon kaynakları burs ödemeleri için T. Vakıflar Bankasında tutulan küçük meblağ dışında T.C. Ziraat Bankası şubesinde vadesiz hesaplarda muhafaza edilmeye başlanmıştır.

Bu nedenle, 1999 yılında elde edilen faiz gelirleri geçen yıla göre % 50 oranında azalarak 933.465 milyon liraya düşmüştür.

Fonun faiz gelirleri 1998 yılında başlayan uygulama nedeniyle son üç yılda önemli düzeyde azalmıştır.

bbb-Döviz Geliri Olan Fonlardan Aktarmalar

3294 sayılı Kanunun 4/a maddesi uyarınca; kanun ve karamamelerle kurulmuş ve kurulacak olan diğer fonların gelirlerinin Bakanlar Kurulu kararlarıyla belirlenen % 10 oranındaki kısım Fona gelir kaydedilmektedir. Söz konusu fonlardan döviz cinsinden geliri olan fonların gelirleri T.C. Merkez Bankası Müşterek Fon hesabına aktarılırken TL'ye çevrilmesine rağmen Fondaki uygulama ile bu fonların payları diğer fonlardan ayrı olarak gelir hesaplarına alınmaktadır.

ccc-Diğer Gelirler

Diğer gelirlerin tamamı muhtaç olduğu tespit edilen erbaş ve er ailelerinin tedavi giderleri ve ilaç giderleri ile ilgili olarak Maliye Bakanlığından aktarılan tutara aittir.

ddd-Geçmiş Yıl Gelirleri

Geçmiş yıl gelirleri hakkında ayrıntılı açıklama raporun "Gelirler ve Giderler" bölümünde verildiğinden burada tekrar edilmemiştir.

b-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Gelirleri

3294 sayılı Kanunun 8.maddesi ile düzenlenmiş olup, vakıf gelirlerini dört grup altında toplamak mümkündür.

aa-Kamusal Nitelikli Gelirler

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan yapılan aktarmalar ile mahalli idare (köyler hariç) bütçelerinden % 2 oranında ayrılacak paylar oluşturmaktadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliğinin 8. maddesi uyarınca, bu aktarmalar yapılırken, il ve ilçenin gelişmişlik kriteri dikkate alınmakta ve o yerin nüfusu, mahalli halkın vakıflara yaptığı bağış ve teberruların miktarı, işsizlik durumu ve kanunun amacına uygun olarak hazırlanacak projeler gözönünde bulundurulmaktadır.

bb-Fitre, Zekât, Kurban Derisi ve Bağırsak Yardımlarından Elde Edilecek Gelirler

Yardım Toplama Kanunu'nun Uygulama Esasları Hakkında Yönetmeliğin konuyu düzenleyen 12. maddesi, 02.05.1992 gün ve 21216 sayılı Resmî

Gazete’de yayınlanan Yönetmelik değişikliği ile değiştirilmiş ve böylece yardımlar eskiden olduğu gibi, THK tarafından toplanmaya başlanmıştır. % 40’ı Türk Hava Kurumuna, % 25’i Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına, % 15’i Türkiye Kızılay Derneğine, % 15’i Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna ve % 5’i Türkiye Diyanet Vakfına verilmek üzere bu kuruluşların Genel Merkez hesaplarına intikal ettirilecektir.

cc-İşletme ve İştiraklerden Elde Edilen Gelirler

dd-Diğer Gelirler

Kurban derisi, fitre ve zekât dışında kalan her nevi bağış, teberru ve vakfin sosyal faaliyetleri ile banka faizlerinden elde edilen gelirlerdir.

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARININ FAALİYET VE HARCAMALARI

A- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Giderleri

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının harcamalarını; Vakıf Yönetim Giderleri, Vakıf Faaliyeti ile İlgili Giderleri, Vakıf Amacına Yapılan Harcamalar şeklinde sıralamak mümkündür.

a-Vakıf Yönetim Giderleri

Mütevelli heyeti huzur hakkı, personel giderleri, SSK primleri, tazminatlar, harcırahlar, kiralar, kırtasiye, ısıtma, PTT, temizlik malzemesi giderleri bu bölümde sayılabilir.

b-Vakıf Faaliyeti İle İlgili Giderleri

3294 sayılı Kanunun 8/c ve Yardım Toplama Kanununun Uygulama Esasları Hakkında Yönetmeliğin 12-18 inci maddeleri uyarınca, vakıfların gelirleri arasında zikredilen “her nevi fitre, zekât, kurban derileri ve bağışsak yardımlarını” toplamak için yapılan harcamalardır. Mecburi giderler, kâğıt baskı giderleri, tanıtma-reklam giderleri, yardım toplama giderleri (harcırah, prim v.s.), araç giderleri, depolama ve tuzlama giderleridir. “Bu bölümde belirtilen yardımları toplama görev ve yetkisi THK’na verildiğine göre, bundan böyle artık vakıfların bu tür faaliyet ve harcamada bulunması mümkün değildir.”

Vakıf amacına yapılan harcamalar ise, vakfin amacını gerçekleştirmesi için, vakıf senesinde belirtilen hizmetlere yapılan harcamalardır. Muhtaç kişilere yardımlar, fakirlere yardımlar, hasta kişilere yardımlar, tedavi yardımları, ilaç ve tıbbi alet yardımları, yakacak yardımları, gıda yardımı,

giyecek yardımı ve diğer yardımlar adı altında kısaca “sosyal yardımlar” ile üniversite, lise, ortaokul ve ilkokul öğrencilerine verilen burslar, kitap- ders malzemesi yardımı ve giyecek yardımı, kısaca, “öğrenim hizmetlerine yapılan yardımlar” olarak gruplandırmak mümkündür.

Vakıf amacına uygun harcamalar eşya, malzeme gibi aynı şekilde olabileceği gibi, nakdi yardım şeklinde de olabilir. Vakfın yönetim giderleriyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Vakfın amacını gerçekleştirmesine yardımcı olabilecek, yurt okul gibi bina ve tesislerin yapım ve onarım giderleri de amaçla ilgili giderler arasında yer alacaktır.

c-Vakıfların Amaçları Doğrultusundaki Harcamaları (Yardımlar)

SYDV’larınca aynı ve nakdi olarak çok çeşitli yardım yapılmaktadır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

aa-Yiyecek Yardımı

Genellikle geçimini temin edemeyen, kendisine bakacak herhangi bir yakını olmayan ihtiyar, sakat ve dullara yapılmaktadır.

Ramazan ayında fakir ailelere de yiyecek yardımı yapılmaktadır. Kuru gıda maddelerinden oluşmaktadır. Dağıtım yapılacak gıda maddelerinin toptan alınması, kişilerin kendi alanlarına göre daha ucuz olacağı da şüphesizdir.

Aynı yapılan yiyecek yardımı, bazen nakdi olarak da yapılmaktadır.

bb-Giyecek Yardımı

Giyecek yardımı, özellikle kış aylarında giyecek tedarikinde zorluk çeken fakir vatandaşlara yapılmaktadır. Bu yardım türü az talep edilen yardımlar arasında yer almaktadır. Bunun nedeni, yardım isteyebilecek kadar fakir olan kişilerin aslında giyecek eşyasına da ihtiyaçları olduğu halde, marjinal faydası yüksek olan yiyecek, (kış aylarında) yakacak ve sağlık yardımını ön plana almalarından kaynaklanmaktadır.

cc-Sağlık Yardımı

Sağlık yardımları, muhtaç vatandaşların gerek muayene ve tedavi, gerekse ilaç masraflarını kapsamaktadır. Nüfusun büyük bölümünün sağlık sigortasından mahrum olduğu ülkemizde, bu tür yardımların yüksek meblağlara ulaşması son derece normaldir.

Sağlık yardımları, vakıflar tarafından yapılmaktadır. Ancak, çok masraflı ve vakfın kaldıramayacağı miktardaki tedavi ve ameliyat paraları vakfın talebi üzerine uygun görülürse fon tarafından ayrıca vakfa gönderilmektedir.

3816 sayılı ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkındaki Kanun, hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık hizmetleri giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan Türk vatandaşlarının bu giderlerinin genel sağlık sigortası uygulamasına geçilinceye kadar Devlet tarafından karşılanması hükmünü amirdir. **“Türkiye’de ikamet eden Türk vatandaşlarının Türkiye’deki yataklı tedavi kurumlarında yatarak görecekleri tedavi hizmetlerini ve her türlü masraflarını”** kapsamına almaktadır.

Fakir ve muhtaç durumda bulunan yeşil kart sahibi vatandaşların ayakta tedavi görmeleri halinde, ilaç paralarının Devlet tarafından ödenmesi söz konusu değildir.

Bu kanuna göre **“Yeşil kart”** alacak durumda olmayanların ödeme gücünü aşan sağlık hizmetleri ile bu kanunun kapsamında olmayan sağlık hizmetlerinin ücret ve bedellerinin karşılanmasında 3294 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına devam edilecektir. Vakıfların yeşil kart uygulamasının başlaması üzerine artık vakıflarca yardım yapılmaması gerektiği düşüncesiyle sağlık yardımını yapmadıkları da bilinmektedir. Sağlık faaliyetlerinde gönüllü katılım sağlanmalıdır. Bazı vakıf ve kurumların yaptığı gibi kullanılmamış ilaçlar SYDV’ları tarafından toplanabilir. Ayrıca özel muayenehanesi olan hayırsever doktorlarla anlaşarak haftanın belirli günlerinde veya hergün belirli saatlerde vakıfça gönderilen fakir hastaların ücretsiz muayenesi sağlanabilir.

dd-Geçimini Temin Edici Yardımlar

İş kurma yardımı olarak da ifade edilen bu yardımlar, çalışma gücü ve isteği olupta herhangi bir işe giremeyen veya sermayesizlikten dolayı kendi işini kuramayan kişilere yapılmaktadır. Kişinin mesleğine göre dikiş makinası, boya sandığı, seyyar satıcılığı için araba, tamir malzemeleri ve bu işler için sermaye, kişi köyde oturuyorsa koşum hayvanı, inek, koyun ve tohumluk yardımı şeklinde olmaktadır.

“Ufak bir yardımla üretken hale getirebilecek kişiler” ibaresi ve sosyal yardımların kişileri üretken duruma getirme amacı gözönüne alındığında ağırlık verilmesi gereken yardımlar bu türde yardımlar olmalıdır. Kişilere yeterli sermaye verilip oturdukları yerde balık ağı örme, ufak el işleri yapma ve çini işleme gibi işler yanında, örgü ve dikiş makinası satın alınarak kazak örme ve elbise dikme işleri yaptırılabilir.

Hem Memleket ekonomisine bir katkı söz konusu olacak, hem de kişiler devamlı yiyici (tüketici) olmaktan çıkıp üretici duruma geçecektir. Vakıfların iş imkânını sağlamak amacıyla yapmış olduğu projeler de, bir çeşit iş kurma yardımı niteliğindedir. Projesi fon tarafından kabul edilen vakıflar kendi bölgelerinde iş imkânı sağlayıcı atölye ve işletmeler açmaktadır. Burada çalışan kişilere de emek karşılığı yardım sağlanmaktadır.

ee-Barınma Yardımı

Barınma yardımı evi olmayan fakir vatandaşlara ev yapımında veya kirasının ödenmesinde, aynı ve nakdi olarak yapılan yardımlardır.

Gerek afetler sonucu, gerekse evi olmadığı için ev yapmaya kalkışan fakir kişilere tuğla, kiremit, çimento ve demir gibi aynı yardımların yanında nakdi yardımda yapılmaktadır.

ff-Eğitim ve Burs Yardımları

Vakıf tarafından yapıldığı gibi, fon tarafından da yapılmaktadır.

Eğitim yardımları; öğrencilere sağlanan kitap, kırtasiye ve çanta gibi aynı yardımlardan oluşmaktadır.

Burs yardımları ise, orta ve yükseköğretimdeki fakir öğrencilere verilir. Sürekli veya süresiz oluşu öğrencinin maddi durumuna bağlı olmaktadır.

Fon da doğrudan doğruya üniversite öğrencilerine burs sağlamakta, Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğüne bağlı yurtlarda sabah kahvaltısı yardımı yapmaktadır.

SYDV'dan burs talep eden öğrencinin, okuduğu okulun bulunduğu yer vakfına değil, kendi memleketindeki (ikametgâh) vakfa müracaat etmesi gerekmektedir.

Eğitim yardımı ve burs sağlamada da bazı kriterler kullanılmaktadır. Zeki ve kabiliyetli oldukları halde fakirlikten dolayı ailesinin okutamadığı öğrenciler, üniversite imtihanlarında üstün başarı gösterdikleri halde ailesi tarafından okutulamayanlar, yükseköğretimde başarılı oldukları halde maddi desteğe ihtiyacı olanlar sayılabilir.

gg-Para Yardımı

Vakıfların yaptığı yardımlar arasında en yüksek meblağa ulaşan yardım türünden birisi de nakdi olarak yapılan yardımlardır.

Bir defaya mahsus ve sürekli olmak üzere iki tür para yardımı yapılmaktadır. Sürekli yardımların yüksek miktarlara ulaşması gerek sosyal

hizmetçiler tarafından, gerekse fon tarafından kişileri tembelleğe alıştıracağı gerekçesiyle tenkit edilmektedir. Bu konuda bazı vakıflarla yapılan görüşmelerde muhtaç durumdaki yaşlı, sakat ve dulları sayısının yüksek olduğu, bunların artık çalışamayacakları, yardımın kesilmesi halinde yine başkalarına muhtaç duruma düşecekleri, bu sebeple ödemenin kesilmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

hh-Diğer Yardımlar

Yukarıda açıklanan yardım türleri dışında kalan yardımlar da diğer yardımlar bölümünde yer almaktadır. Düğün yardımı, çeyiz yardımı, sünnet ve defin yardımı bu gruba girmektedir. Bunlar da aynı ve nakdi olarak yapılabilmektedir.

1992 yılında takibine başlanan “Yeşil Kart” uygulamasından ileri geldiğini söylemek mümkündür. Yeşil kart uygulamasıyla birlikte vakıflar, hasta vatandaşların hastane ve ilaç paralarını ödeme yükünden önemli ölçüde kurtulmuşlardır.

B-Vakıfların Kurduğu İşletmeler

Vakıflar gelirlerini artırmak, kişilere mesleki eğitim kazandırmak ve istihdam imkânı meydana getirmek için, özellikle konfeksiyon ve trikotaj başta olmak üzere, ayakkabıcılık, halıcılık, battaniyecilik üretimi, gıda maddeleri ticareti ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının illerde kurulu bulunan kömür satış tevzii şube müdürlüklerini kapatmasından sonra da kömür satış ve dağıtım konusunda işletmeler kurmuşlardır.

22.02.1993 günlü 1993/1 sayılı genelgesinde ise arıcılık, halıcılık, konfeksiyon, trikotaj, el sanatları gibi projelerin SYD Vakıflarını işletmeci kuruma sokacak mahiyette olmaması; mesleki eğitim ve istihdama yönelik bu projelerin atölye kurularak uygulanması yerine, proje konusu ile ilgili kurslarda eğitilmiş fakir ve muhtaç vatandaşlara vakıf mülkiyetinde kalmak, vakıf denetiminde kullanılmak kaydıyla tezgâh, makine, malzeme v.s. verilmek suretiyle evlerde uygulanabilecek şekilde düzenlenmesini istemiştir. Karlı, istihdamı artırıcı işletmeler dışında, işletmeler kurmamalıdır.

C-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Ödemelerinde Dikkat Edilecek Hususlar, Tespit Edilen Aksaklıklar

Fon Kurulunun 09.05.2000 tarihinde aldığı 3 sayılı kararında;

Çocuklarının temel gereksinimlerini karşılayamayacak ölçüde ekonomik ve sosyal yoksulluk içinde olan, herhangi bir sosyal güvencesi bulunmayan ve durumları sosyal inceleme raporlarıyla tespit edilen ailelerden;

Devlet kuruluşlarında koruma altına alınan, aile ya da yakınlarına yapılacak maddi desteklerle ailesi yanında bakılabilecek çocuklar için, çocukların geri almaları halinde ailelerine ve/veya yakınlarına,

Koruma altına alınması istenilen veya özürli olup ta kuruluşlara kabul için sıra bekleyen, sağlıklı ya da özürli kişilere bekleme sürecince,

Koruma altına ya da kuruluşlara alınması istenilen ancak ekonomik destek sağlandığında bu kararlarından vazgeçilebilecek özelliklerdeki kişilerin ailelerine ve yakınlarına,

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından “sosyal yardım” yapılmasına,

Sosyal yardım başvurularının Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına yapılmasına,

Başvuruların Vakıflarca 3294 sayılı yasa çerçevesinde değerlendirilmesinden sonra uygun görülen istemlerin sosyal inceleme yapılmak üzere, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne gönderilmesine,

Yardım yapılacak kişilere ilişkin incelemelerin, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü tarafından yapılmasından sonra sosyal incelemesi yapılan kişi/ailelere yapılacak yardım tutarlarının ve inceleme raporlarının Sosyal Yardımlaşma Vakıflarına bildirilmesine,

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının mütevelli heyetleri tarafından bu kişilere yapılacak “sosyal yardım” tutarının İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü tarafından bildirilecek tutarı aşmayacak şekilde belirlenmesine,

Vakıflarca yardım yapılacak kişi sayısı, yapılacak sosyal yardım tutarının yer aldığı Mütevelli Heyet Kararı ile birlikte fondan kaynak istenmesine,

Vakıflardan gelen “sosyal yardım” istemlerinin fondan karşılanmasına,

Koruyucu aile yanına yerleştirilen çocukların bakım, eğitim ve yetiştirilmelerine ilişkin harcamalara karşılık olmak üzere istemde bulunan koruyucu ailelere yapılan yardımların, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğüne karşılanması gerektiğine,

Koruyucu aile ödemelerine ilişkin istemlerin, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından karşılanmak üzere ilgili Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına iade edilmesine,

10.03.1998/2 sayılı karar ile ayrılan kaynağın 1998 ve 1999 yıllarındaki ödemelerde kullanıldığı, ayrılan kaynağın bittiği günden bu yana sosyal incelemesi yapılarak, yardım yapılması ve mütevellî heyetlerince uygun bulunan kişilerin mağdur edilmemeleri ve bu konuda devletin sosyal sorumluluğunun yerine getirilmesi gerektiği göz önünde bulundurularak; 09.05.2000 gününe kadar Fon İdaresine ulaşan isteklerden koruyucu aile ödemeleri dışındaki istemlerin Fon İdaresince değerlendirilerek, gerekli kaynağın ilgili Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına aktarılmasına,

karar verilmiştir.

a-2002 Yılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında Mülkiye Müfettişlerince Yapılan Teftişlerde Tespit Edilen Aksaklıklar

2002 Yılı Yaz Teftişine ilişkin rutin denetimler sırasında denetime tabi tüm II ve İlçelerin üçtebirinde yürütülen denetimlerde;

Vakıf Mütevellî Heyet Üyelerinin mal bildirimlerinin alınmadığı,

Belediye paylarının tahsil edilmediği,

Türk Hava Kurumu paylarının tahsil edilmediği,

Projeli Yardımlarda geri dönüşlerin takibine ilişkin sistem kurulmadığı, Nakit akışının ve banka mevcutlarının amaca uygun biçimde kontrol edilmediği, vadeli hesaplarda çok yüksek nakit muhafaza edildiği,

Yılsonu Demirbaş Eşya sayımının yapılmadığı,

Vakıf Müfettişlerinin denetim raporlarının gereği gibi takip edilmediği, Proje Yardımlarında proje örneklerinin ve zaman zaman da yürütümün yerinde yapıldığına ilişkin denetim raporlarının dosyalanmadığı,

Karar Defterinin usulüne uygun tutulmadığı,

Vakıf Mütevellî Heyet Üyelerinin seçilmesinde titiz davranılmadığı,

Vakfın işlem ve hesaplarının Kaymakamlarca denetlenmediği,

Yardım yönteminin çağdaş olmadığı, yardımı alanların incitildiği, şeklinde aksaklıklarla karşılaşıldığı raporların incelenmesinden anlaşılmıştır.

b-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında Vakıflar Genel Müdürlüğü Müfettişlerince Yapılan Teftişlerde Tespit Edilen Aksaklıklar

Değişik yıllarda Vakıflar Genel Müdürlüğü Müfettişlerince 1997 ve 1999 yıllarında Ankara, 1998 ve 2000 yıllarında Konya, 1999 yılında Trabzon, 2000 yılında Adana ve Diyarbakır, 2001 yılında İzmir, 2002 yılında

İstanbul illeriyle 2001 yılında İskenderun İlçesindeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında yapılan denetimlerde;

* Yapılacak harcama için şartlı olarak belli bir işe harcama yapılması için Fondan gönderilen ödeneklerden harcanamayan ve artık kalan paraların Fon Sekreterliğine iade edilmesi, hesabında geçmiş yıllar gelir fazlaları hesabına alacak, Kamuya ait borçlar hesabına borç kaydedilmek suretiyle kapatılması,

* Vakıf Hesap Planı içinde bulunmayan Mamuller Hesabının Demirbaşlar Hesabına borç, Mamuller Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle tasfiye edilmesi,

* Gider niteliği taşımayan telefon tesis ücretinin 25-Maddi Duran Varlıklar (25/3-Tesis Makine ve Cihazlar)Hesabına Borç, Geçmiş Yıllar Gelir Fazlaları Hesabı'na Alacak kaydedilmek suretiyle düzeltilmesi,

* Aşevinde çalışan personel ücretlerinin Amaca Yönelik Giderler Hesabında takibe alınması,

* Ödemelere ilişkin belgelerin mutlaka muhasebe fişi eklenmesi,

* Ödemeye ilişkin faturanın vakfa itikal ettiği tarihte vakıf için gider tahakkuk ettiğiinden, ödeme yapılmaması halinde Amaca Yönelik Giderlere Borç, Diğer Çeşitli Borçlar Hesabına Alacak, ödemenin yapıldığı tarihte de Diğer Çeşitli Borçlar Hesabına Borç, Banka Hesabına Alacak kaydı yapılması,

* SSK prim bildirgelerinde 10.000.000.-lira eksik toplama ve ek bildirgeye uygulanan idari para cezası olarak ödeme fişi ile SSK'na ödenen ceza meblağı için itirazda bulunulduğu, henüz sonucunun alınmadığı anlaşıldığından, itirazın yerinde görülmemesi halinde ceza olarak ödenen paranın buna sebep olanlardan tahsil edilerek vakfa irad kaydedilmesi,

* Deprem felaketinde ölen, evi hasar görenlere dağıtılmak üzere gönderilen ödeneklerin Diğer Gelirlere kayıtlı olduğu, İl Vakfınca İlçelere gönderilen ödeneklerin de Amaca Yönelik Giderlere kayıtlı olduğu, İlçe Vakıflarınca alınan paraların da hem gelirlere hem de giderlere kayıtlı olarak aynı paranın iki defa gelir ve gider olarak gösterilmesine sebep olduğu, ilçelere İl Vakfı aracılığı ile dağıtılmak üzere gönderilen paraların İl Vakfında, 39-Diğer Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar (399-Diğer Çeşitli Yabancı Kaynaklar)Hesabı'nda takibe alınması,

* Vakıf karar defterindeki daksille düzeltme işleminden vazgeçilerek, yanlışların üzeri çizilmek suretiyle düzeltme yapılması,

* Vakfın yapmış olduğu yardımlara ait ödeme fişi veya muhasebe fişi üzerinde yönetim Kurulu Karar tarihi ve numarasının belirtilmesi,

* Vakfın muhasebe kayıtlarını takip eden yılın Mart ayı sonuna kadar çıkarılıp bilanço gelir-gider ve faaliyet raporunu ilan ederek Bölge Müdürlüğüne göndermesi,

* 1995 yılı Kasım ayı itibariyle uygulamaya son verilmiş olmakla beraber bu aya kadar TEM Şubesi'nce gözetilmesine alınanların yemek ve yiyecek bedellerinin karşılanarak bu doğrultuda harcama yapıldığı, Vakıf gayesiyle bağdaşmayan bu tür harcamaların bundan böyle yapılmaması, harcamalarda 3294 sayılı Kanun'un 3582 sayılı Kanun'la değişik 1'inci maddesi ile bu doğrultudaki Fon Kurulu genelgelerine riayet edilmesi,

* Vakıf Mütevelli heyet toplantılarına Büyükşehir Belediye Başkanlığı temsilen Genel Sekreterin katıldığı, Kanun hükmü gereğince Büyükşehir Belediye Başkanı'nın bizzat katılması, şayet katılmıyor veya katılmıyor ise bu üyeliğin boş tutularak karar defterinde isminin altına "Bulunamadı" şerhinin düşülmesi,

* Vakıfdan burs alan öğrencilere yeni yıl hediyesi olarak 1 çift eldiven ve 1 adet kaşkol satın alınarak adı geçenlere verildiği,

inceleme raporunda; giyim kuşamlarının yerinde, ev eşyalarının yeterli düzeyde ve yakacaklarının mevcut olduğu belirtilmesine rağmen, adı geçen müracaatçıya nakdi yardım yapıldığı,

23 Nisan Çocuk Bayramı'na katılan 28 Bosna-Hersekli çocuğun folklorik giysileri için bir firmaya ödemede bulunulduğu,

Azerbaycan uyruklu şahsa mütevelli heyet kararıyla nakdi yardım yapıldığı,

Üniversitede okuyan 200 öğrencinin yemek katılım payı olarak adı geçen Üniversite Rektörlüğü'ne 1996 yılında parasal aktarım yapıldığı,

Fakrû zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlayarak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amacıyla kurulan vakıfta, yapılan bu yardımlar, vakıf amacına ve 1987/1 sayılı genelgenin 8'inci maddesine aykırı olduğundan, benzer uygulamalardan kaçınılması,

* Yiyecek ve nakdi yardım yapılmasında, yardım yapılan şahıslar hakkında hiçbir araştırma yapılmadığı gibi muhtaç olup, olmadıklarının da dosya üzerinde belirsiz kalması,

* Genelde muhtaçlara yapılan yardımlar arasında dengesizlikler olduğu, muhtaçlara yapılan yardımların kanunun ve vakıf senedinin öngördüğü biçimde adilane bir şekilde tevzi edilmesi,

* Genelde nakdi para yardımlarında bulunulan kişiler hakkında araştırma yapıldıktan sonra, ön bilgi formunun doldurulması, bu kişilerin sosyal güvencelerinin olup, olmadığının araştırılması, sadece imzaları ve kimlik bilgileri alınarak nakdi yardım cihetine gidilmemesi,

* Muhtaçlara yapılacak aynı ve nakdi yardımların diğer kişi, kuruluş ve kurumların inisiyatifine bırakılmaması, bu gibi yardımların mutlak vakıf eliyle yürütülmesinin yanı sıra hak sahiplerine ait teslim alındıklarının da düzenlenerek mahsup fişlerine eklenmesi,

* Türk vatandaşı olmayan ve Türkiye'ye kabul edilmiş ve gelmiş tanımlamasına uymayan kişilere yardım yapılması uygulamasına son verilmesi,

* Avans, hizmet ve mal alınan karşılığı düzenlenen çeklerde, çek dip koçanlarına çeki teslim alanın adı-soyadı ve adreslerinin alınmadığı, sadece ilgili şahsın imzası ile yetinildiği gibi çeki alanın fırına adına yetkili olup, olmadığının da araştırılmadığı,

* Yardımı alacağı firmaya hitaben yazılan form dilekçedeki muhtaç ismi karşısındaki imza ile, yapılan yardımı teslim aldığına dair dilekçe arkasındaki muhtaç ismi altındaki imzanın birbirini tutmadığı anlaşıldığından; bundan böyle yardımı alan kişilerin müracaat formlarındaki imzaları ile Vakfa ait ödeme belgelerindeki imzaların aynı şahsa ait olması; veya mutemet tayinine dair belge alındıktan sonra ödeme yapılması, mutemet dilekçesi bulunmayan şahıslara ödeme yapılmaması,

* Satın alınan malzemeler için, diğer firmalardan teklif alındığına rastlanılmadığından; bundan böyle bu konuda en az iki firmadan daha teklif alınmasının satın alınan malın fiyatının mukayesesi yönünden yararlı olacağı,

* Nakit ve yakacak yardımlarına esas olan ödeme makbuzlarında; makbuzu düzenleyen ve onaylayan bölümlerinin isim ve imzalarının olmadığı anlaşıldığından; bundan böyle, vakıftan para çıkışı gösteren ve çeşitli Genelgelerle matbu hale getirilen ödeme makbuzlarının kesinlikle ilgili sütunlarının para ödenen kişi dışında, makbuzu düzenleyen ve onaylayan bölümlerinin isim ve unvan yazılmak suretiyle imzalanması,

* Çocuk Eğitim ve Tedavi Merkezi için yapılan masrafta; 14/10/1998 tarih ve 18065 nolu Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu talimatına aykırı olarak masraf belgelerinin Fon Kuruluna gönderilmediği

anlaşıldığından; eğer yapılan masrafların vakfın bünyesinde kalması isteniyorsa, Fon Kurulundan ayrıca onay alınmak suretiyle anılan talimatın değiştirilerek yapılacak işlemlerin uygun hale getirilmesi,

* Vakıfça; dosyalama, evrak tanzimi, muhtaç listelerinin hazırlanmasında bilgisayar kullanıldığı halde muhasebe işlemlerinde, paket program bulunmasına rağmen kullanılmadığı anlaşıldığından, en kısa sürede uygulamaya geçilerek muhasebe kayıtlarının da bilgisayarda tutulması,

* 300 öğrenciyeye okul malzemeleri yardımı ile ilgili olarak, okulların talep dilekçeleri, öğrenci listeleri olmasına rağmen, malzemelerin okula teslim edildiğine ve bu öğrencilere malzemelerin dağıtıldığına dair okul yetkililerinin imzaladığı belgelere dosyasında rastlanmadığından, eksik belgelerin temini ile muhasebe fişine eklenmesi,

* Vakıf inceleme uzmanlarınca yardım talebinde bulunan kişilerin ikametgâhlarında yapılan araştırma sonucunda düzenlenen raporlarda, gelir durumlarının yardıma muhtaç olmayacak ölçüde bilgilere yer verilmesine rağmen, vakıf yönetimince zaman zaman bu raporlar hilafına kararlar alındığı,

* Dersaneye devam eden 5 öğrenci için ödeme yapıldığı, bu öğrencilerin dersaneye ücretsiz gittikleri, dersaneye yönelik her türlü giderlerin dersaneye karşılandığının dersane müdürüyle bizzat yapılan görüşmeden anlaşıldığı, ancak dersaneye giden bu öğrenciler tarafından verilen dilekçelerde, dersaneden istenilen kitap, dergi ve vergi ücreti istenildiğinin ifade edilmesi üzerine mütevelli heyetçe bahsedilen ödemenin yapılması için karar alındığı,

* Mütevelli Heyet kararlarının A-4 dosya kâğıdına daktilo ile dikte edilerek, karar defteri sayfalarına yapıştırıldığı görüldüğünden, bu uygulamanın mütevelli heyet kararlarının ispatlayıcı belge özelliğini kaybettiği dikkate alınarak, Mütevelli Heyet Kararlarının ya eskiden olduğu gibi noter tasdikli karar defterine elle yazılması veya karar defterleri sayfaları olarak A-4 sayfalarının notere tasdik ettirilmesi, bu sayfalara karar metinlerinin dikte edilerek muhafaza edilmesi,

* Bilançoda kayıtlı arazi ile binanın aslında bahse konu arazi üzerinde yapılan yurt binası olduğu halde, bilançoda sanki iki ayrı gayrimenkulmüş gibi gösterildiği, bunun da tapuda cins tashihi yaptırılmamasından kaynaklandığı anlaşıldığından, Vakfa ait arazi üzerine inşaa edilen yurt binasının tapuda cins tashihi yaptırılması ve bilançoda sadece bina olarak (arazi+bina değeriyle) kayıtlı değeriyle gösterilmesi,

* Vakıf Mütevelli Heyeti dışındaki kişilerden bir ön komisyon oluşturarak, bunlara belli bir meblağa kadar harcama ve yardım yapma yetkisi verildiği,

Mütevelli Heyeti kararıyla Valilik görev yetki dağılımında, vakfa bakmakla görevlendirilen Vali Yardımcısına belli bir meblağa kadar harcama yetkisi verildiği görülmüştür. Her iki karardaki vakıf yönetimiyle ilgisi olmayan kişilere doğrudan vakıf malları üzerinde tasarruf yetkisi verilmesi Türk Medeni Kanununda yer alan “Hükmi Şahıslarla ve Vakıflarla ilgili hükümlere” aykırı olduğu, zira T. Medeni Kanununda “hükmi şahısların idarelerinin organları vasıtasıyla ifade olunacağı” hükmüne aykırı olup, Vakıflarla ilgili hükümlerde ise “vekil” müessesesi yoktur.

* Mütevelli Heyet kararıyla vilayette görevli bilhassa Vali'ye yakın çalışan bazı personele verilen gıda paketi yardımının, vakfın amacı dışında tutulan kişilere verildiği anlaşıldığından, sözkonusu kararda imzası olmayan Emniyet Müdürü dışındaki, Vakıf Başkanı ve Mütevelli Heyet Üyesi 10 kişiden tahsil edilerek irad kaydedilmesi gerektiği,

* Vakfın bir önceki teftişinde düzenlenen raporun sonuç bölümü maddelerinde tazmin ile ilgili getirilen öneriler doğrultusunda söz konusu meblağın eski Mütevelli Heyeti üyelerinden istendiği, bu üyelerden Millî Eğitim Müdürünün kendi hissesine düşen miktarı ödediği, diğer üyelerin ise konu ile ilgili olarak ceza davalarının devam ettiğini öne sürerek bahse konu meblağları ödemedikleri, ancak vakıf hukukunun korunabilmesi için ilgililerden önceki dönem denetim raporlarında tazmini istenen paraların tahsili için, halen görev başında bulunan Mütevelli Heyetinca yasal yollara başvurulması gerektiği,

* Valilik Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın bazı vakıf ve derneklerle öğrencilere yapılacak eğitim yardımları konusunda protokoller tanzim ederek işbirliğinde bulunduğu, eğitim yardımında bulunulacak öğrenci tespitinin vakıf veya derneklere bırakıldığı, mali yükümlüğün ise Valilik SYDV tarafından üstlenildiği görülmüştür. Söz konusu uygulamalara 2001 yılından başlayarak tamamen son verildiği, gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzii edilmesini sağlamak amacıyla yardım yapılacak kimselerin bizzat vakıf tarafından tespit edilmesi ve kamu kaynaklarının subjektif kriterleri esas alma ihtimali bulunan kuruluşlara aktarılmasına yol açacak uygulamalarda bulunulmaması hususlarında uyarılmasının yerinde olacağı,

* Sosyal Hizmetlere bağlı, her türlü giderleri vakıf tarafından karşılanan araçların, akaryakıt alımı sırasında araç plakalarını faturaya yazdırmadıkları, ayrıca alınan bu akaryakıtın amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının, vakıf yetkililerince kontrol edilmesi,

* Vakıf mütevelli heyeti kararıyla Valilik hizmet binası doğalgaz tesisatının vakıf imkânlarıyla yapılmasına karar verilmiştir.

Vakfın sahibi bulunduğu gayrimenkuldeki bir daire, imzalanan protokol çerçevesinde bir başka Vakıf tarafından kullanılmakta, bir diğer dairenin Vakıf ile bir Dernek Şubesi arasında imzalanan protokol çerçevesinde Demek Şubesinde kullanılmakta olduğu, diğer iki dairenin iki memura her türlü gideri kullanıcıya ait olmak üzere “Kamu Konutları Kira Yönetmeliği” çerçevesinde tahsis edilmiştir. Fondan ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından yapılan yardımlarda doğrudan vatandaşa yardım esas alınmaktadır. Başka kurum ve kuruluşlara yardım yapılması, normal yardım faaliyetlerini aksatacağından uygun görülmemektedir. Vakıf senedi ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Genelgelerine uyularak bu tür uygulamalara yol açılmaması hususlarında vakıf yönetim kurulunun uyarılması gerektiği,

* Vakfın 1997-2001 yılları arasında, tutmakla mükellef olduğu defterleri elle tuttuğu, yevmiye defteri ile defteri kebirde sayfa yekünleriyle nakli yekünlerin alınmadığı bunun da vakfın dönemler itibarıyla faaliyet hacminin sağlıklı şekilde görülmesine engel olduğu,

* Yılısonu kapanış kayıtları yapılırken tek düzen muhasebe sistemi gereğince kullanılması gereken yansıtma hesaplarının kullanılmadığı görülmüş olup kapanış kayıtlarının tek düzen hesap planına uygun olarak yapılması hususunda yönetim kurulunun uyarılması gerektiği,

* Vakfın 10 adet aracının bulunduğu, bunlardan 8 adedinin çeşitli kurum ve kuruluşların kullanımına tahsis edildiği anlaşılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları vakıf, dernek vb. kuruluş veya kişilerden hibe suretiyle de olsa taşıt kabul edemeyecekleri ve kullanamayacakları gibi vakfın muhtaç vatandaşlara doğrudan yardım maksadıyla kurulmuş olması dikkate alındığında, kurum ve kuruluşlara yardım yapılamayacağı dikkate alınarak adı geçen taşıtların verildiği yerlerden geri alınması,

* Vakfın denetime tabi tutulan 1999, 2000 ve 2001 yıllarının tamamında, Vakıf Başkanı İl Valisi yerine, Vali Yardımcılarının Vakıf Mütevelli Heyeti toplantılarına Vakıf Başkanı adına olarak katıldıkları ve kararları Vali Yardımcılarının kendileri imzaladıkları gibi bazı kararlarda da görüldüğü üzere, Defterdar yerine Defterdar yardımcısının toplantılara katıldığı ve katıldığı kararları “Defterdar Y.” İşareti koyarak imzaladıkları, anlaşılmıştır. 3294 sayılı Kanun hükümlerine göre İl Valisi ile Defterdarın, Vakıf Mütevelli Heyet toplantılarına bizzat katılmaları,

* Bir şahsa bir defada ödenen 500.000.000 liralık yardımla ilgili olarak incelenen muhtaçlık dosyasında; adı geçen şahsa bir defada yüksek miktarda

para yardımı yapılmasını gerektirecek bir rapor veya belge olmaması ve hemen tüm muhtaçlara 20, 30, 50, 100 veya en çok 150 milyon lira yardım yapılırken, belgeli ve geçerli bir belge olmaksızın adı geçen şahsa bir defada 500 milyon lira yardım yapılmasının uygun olmamakla birlikte; bundan böyle, muhtaçlara yardım yapılırken adına çıkacak yardım miktarının belirtilmesinde, kıstas oluşturacak bazı ölçülerin getirilmek suretiyle, yapılacak yardımlarda belirlenen kıstaslar dahilinde hareket edilmesi konusunda gerekli titizliğin gösterilmesi,

* Tapusu vakıf adına bulunan ve vakıfça yaptırılan 240 öğrenci kapasiteli yurdun 1990 yılında İl Milli Eğitim Müdürlüğüne devredildiği, ancak, devir protokolünde kira konusuna yer verilmediği görüldüğünden Milli Eğitim Müdürlüğü ile Vakıf arasında ek bir protokol yapılarak rayiç bir kira takdir edilmesi,

* Yerel yönetim paylarının tahsilinde belli bir gayret gösterilmesine rağmen 1997, 1998 yılları fitre, zekât ve kurban derisi gelir paylarının tahsil edilmediği görüldüğünden vakfın hak ve menfaatinin korunması açısından vakıf alacaklarının takibinde daha hassas davranılması,

* Kararlarda yaygın bir şekilde hastaların ya kontrol için ya da muayene için İl dışındaki özellikle büyük şehirlere gidip dönmeleri maksadıyla uçak, yahut otobüs bilet ücretlerinin ödendiği durumlara rastlanıldığı, adı geçen İl'de gerek Devlet Hastaneleri gerekse Üniversite Araştırma Hastaneleri bulunması sebebiyle bahse konu ihtiyaçların İl'de karşılanmasının sağlanması, hasta şevkleri her ne kadar doktor raporlarına dayalı ise de bu konuların vakıf Mütevelli Heyet Üyesi İl Sağlık Müdürünün kontrolüne bağlı olarak karara dercedilmesi,

şeklindeki aksaklıklara rastlanıldığı ve bunların düzeltilmesi yolunda ilgili Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Genelge hükümleri doğrultusunda aksak ve eksik işlemlerin giderilmesinin tavsiye edildiği anlaşılmıştır.

SONUÇ

Geri kalmış ülkelerde Devletin imkânlarının son derece kısıtlı olması ve bu imkânların sarfedileceği çok sayıda yatırım alanı olması yüzünden, yoksul ve yardıma muhtaç kişilere yardım yapılabilmesi genellikle gönüllü kuruluşların ve hayırsever kişilerin çabalarına bağlı hale gelmiştir. Sermaye, teknoloji ve tabii kaynakların yeterince işletilmemesi gibi nedenlerden kaynaklanan çalışma alanı darlığı ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan büyük boyutlardaki işsizlik ve üretim yetersizliği, geri kalmış ülkelerdeki yoksulluk problemini daha da yerleşik ve de çekilmez bir hale sokmuştur. Bütün bunlara ek olarak bu ülkelerdeki işsizlik sigortası, sosyal yardım ve sosyal hizmetler gibi sosyal güvenlik

sistemlerinin de gelişmemiş olması az gelirli ve hiç geliri olmayan grupların çok kötü şartlar altında yaşamaları sonucunu doğuran önemli bir faktör olmuştur.

Sosyal güvenlikten mahrum insan sayısının önemli yekûn tuttuğu ülkemizde, bu insanların da insan gibi yaşamaya hakları olduğu, devlet imkânlarının yetersiz olmasının, onları yalnız ve kendi hallerine bırakmaya mazeret teşkil etmeyeceği, dolayısıyla başka çareler aranması gerektiği, bu arada, devlet imkânları yeterli hale gelinceye kadar, toplumumuza yabancı olmayan yardımlaşma faaliyetlerinin organizasyonu bu problemin çözülmeye çalışılması anlayışıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakıfları kurulmuştur.

Özellikle son yıllarda koalisyon hükümetleri tarafından uygulanan ekonomi politikaları nedeniyle, Cumhuriyet tarihinin en büyük ekonomik krizleri yaşanmış ve halk görülmemiş bir şekilde yoksulluğa maruz bırakılmıştır. Krizin ekonomik ve sosyal maliyeti çok yüksek olmuş; iç ve dış borç yükü inanılmaz bir şekilde büyümüş, on binlerce iş yeri kapanmış, yüz binlerce insan işini kaybetmiştir. Daha da önemlisi, insanımızın TBMM'ne, Devlete ve Koalisyon Hükümetlerine, siyaset kurumlarına olan güveni sarsılmış, geleceğe ilişkin umutları kırılmıştır.

Ülkemizde gerek siyasal platformlardaki koalisyon şeklindeki yönetimlerin istikrarını sağlayamayışı, gerek bankacılık sektöründeki denetim yetersizliklerinin doğal bir sonucu ve denetim sonuçlarının siyasal iktidarlar tarafından uygulamaya konulması ya da konulmaması gerekçelerine dayalı olarak bankaların içlerinin boşaltılması ve bu kuruluşların tasarruf mevduatı sigorta fonu kapsamında BDDK tarafından Devletleştirilmesi ve bu aşamada da zarar meblağlarının azalacağı yerde beklenmeyen oranlarda artması sonucu doğan iç ve dış borçlar ile banka çalışanlarının işlerine son verilmesi sebebiyle doğan işsizlik ve yaklaşık 3 milyona yakın insanımızın işsiz kalışı, ayrıca 3 haneli enflasyon oranları sebebiyle küçük ve orta esnafın aşırı şekilde fakirleşmesi hatta pek çok işyerinin batarak kapatılması konuları ayrıca tarım ve hayvancılık sektöründeki son 15 yıllık dönemde tedbir almamak ve teşviklerin kaldırılması yoluyla bu sektörün ortadan kalkması gibi bir konuma gelmesi, kırsal kesim ağırlıklı olmak üzere fakirleşme oranının hızla artışı, açlık ile işsiz ve de açlıkta kalan insan sayısını kabul edilemez bir boyuta getirmiş, resmi verilere göre, nüfusumuzun yüzde 15'inin açlık sınırının altında kaldığı anlaşılmıştır.

Bunun doğal sonucu Seçim öncesi ve seçim sırasında yaptıkları seçim propagandalarındaki vaatlerinin temelini açlığın ve işsizliğin ortadan kaldırılmasına ilişkin söylemleri olan iki parti 03 Kasım 2002 de yapılan genel

seçimler sonucunda TBMM'ne birincisi % 34,5 oy olarak 363 milletvekili ile diğeri % 19,3 oy olarak 178 Milletvekili ile seçilmişlerdir.

Seçim sonrasında kurulan hükümetin ve muhalefet partisinin ortak söylemlerinin Türkiye'deki açlık ve işsizliğin ortadan kaldırılması için birlikte çalışmak ve gereken yasal düzenlemeleri müştereken yapılmak yolundaki söylemleri dikkate alındığında gerek sosyal yardımlaşma ve dayanışma fonunun elde ettiği gelirler ve bu gelirlere dayalı faaliyetleri ile gerekse İl ve İlçelerde kurularak faaliyet gösteren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının fonksiyon ve önemleri ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple önümüzdeki süreçte vali ve kaymakamlar kanalıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının bu faaliyetlerini yerine getirmedeki rolleri genel sağlık, genel asayiş ve kamu düzeni sorunlarının giderilmesi esas teşkil eden tedbirlerle birlikte zaten yürütmekte oldukları açlık ve işsizliğe zm üretme bakımından daha yoğun ve sratlı zmler üretici görevler üstlenmesi gerektiği kanaat ve sonucuna varılmıştır.

TÜRKİYE'YE ÖZGÜ BİR YÜKSEK DENETİM BİRİMİ CUMHURBAŞKANLIĞI DEVLET DENETLEME KURULU

Recep SANAL*

Giriş

Dünyadaki yüksek denetim birimlerine bakıldığında, bunların genellikle Sayıştay biçiminde örgütlendiklerini görmekteyiz. Oysa Türkiye’de, anayasal güvenceye sahip olarak yasama organını ya da yürütmeyi bilgilendirmek ve gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak amacıyla inceleme, araştırma ve denetleme çalışmaları yaparak raporlar üreten üç ayrı yüksek denetim birimi bulunmaktadır. Bunlar; Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu, TBMM ile irtibatlı olarak çalışan Türk Sayıştay’ı ve Başbakanlığa bağlı olarak çalışan Yüksek Denetleme Kurulu’dur.

Türkiye’ye özgü bir denetim birimi olan ve diğer ülkelerde benzeri bulunmayan DDK’nın gerekliliği, Türkiye’deki akademik çevrelere tartışma konusu yapılmaktadır. Kimi akademisyenler, bu yüksek denetim birimini olağanüstü dönemlerin ürünü bir yapılanma olarak görmekte ve işlevini tamamladığı, hatta kamu yönetiminin sorunlarının çözümüne katkı anlamında hiçbir çalışma yapmadığı için kaldırılması gerektiğini ileri sürmekte, kimileri ise Türk Ombudsmanı’na dönüştürülmesinin daha yararlı olacağını ifade etmektedirler.

Bu görüşler genellikle Kurul’un yapısı, işlevi ve çalışmalarının yeterince bilinmemesinden kaynaklanmaktadır. Bunda Kurul çalışmalarının kamuoyu ile paylaşılmamasının rolü büyüktür. Bu makalede, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu hakkında bazı özet bilgiler sunularak, kamuoyunun doğru bir biçimde aydınlatılması amaçlanmıştır.

A. Yüksek Denetim Kavramı

Yüksek denetim kavramı, Türkiye’deki denetim birimlerinin kendine özgü yapılanması dikkate alınmadan kullanılmaktadır. Mali konularda yüksek mah-

*(Eski) Mülki İdare Amiri.

keme benzeri işlev gören Sayıştay türü kuruluşları tek başına yüksek denetim birimi olarak adlandırmak, aynı işlevlere sahip olan diğer yapılanmaları ise bu kavramın dışında tutmaya çalışmak, yanlış bazı nitelermelerin kapısını aralamaktadır. Keza, kurumsal statü ve işlev açılarından başka önemli noktaları gözden uzak tutarak, sadece parlâmentoya rapor sunan denetim birimlerinin yüksek denetim birimi olarak nitelenebileceğini ileri sürmek, bu kavramın dar bazı kalıplar içerisine sıkıştırılması sonucunu doğurmaktadır.

Yüksek denetim terimi; kaynağını anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal güvencelere sahip bulunduğu, çoğu ülkelerde yargısal yetkilerle de donatılmış, genelde mali ve kurumsal bağımsızlığa sahip denetim birimlerince yapılan denetim faaliyetini ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır.

Yüksek denetim uygulamaları; düzenlilik denetimi (regularity audit) ve performans denetimi (performance audit) olmak üzere iki türde yapılmaktadır. Düzenlilik denetimi; mali denetim (financial audit) ve uygunluk denetimi (compliance audit) gibi uygulamaları içermektedir. Bu denetimin amacı, denetime tabi kuruluşların muhasebe kayıtlarının ve mali tablolarının incelenmesi sonucunda kuruluşun hesaplarının doğruluğu hakkında kanaat elde edilmesi, ayrıca işlemlerin mevzuata uygunluğunun irdelenmesidir. Performans denetimi ise; denetlenen kuruluşa, faaliyetlerini yerine getirmeye tahsis edilen kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir. İktisadi işletmelerde verimliliğin yanında kârlılık üzerinde de durulmaktadır.

Yaygınlaştırılmaya çalışılan anlayışa göre, Batıda örnekleri bulunan Türk Sayıştay, Türkiye'deki tek yüksek denetim birimidir. Oysa, diğer ülkelerde benzeri bulunmayan Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ya da benzer işlevleri olsa da yapısal farklılığı bulunan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) gibi denetim birimlerini yüksek denetim kavramının dışında düşünmek olanaksızdır.

Örneğin; Türk Sayıştay kendi harcamaları üzerine denetim yapamazken, anayasal bir statüye sahip olan DDK, Sayıştay'ın harcamalarını ya da diğer iş ve işlemlerini de denetleyebilmektedir. Bu durumda, DDK yüksek denetim yapan bir birim sayılmayacak mıdır? Keza, DDK'nın Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun iş ve işlemlerini denetleme yetkisi de mevcuttur. YDK ise, KİT'lere yönelik denetimler sonucunda düzenlediği raporları Başbakanlığa değil, parlâmentoya sunmaktadır. Keza Sayıştay, Başbakanlığın harcamalarını denetleyebilmektedir. Bu örneklerden de anlaşılacağı gibi "yüksek denetim birimi"

kavramını Türk denetim sistemi açısından sadece Sayıştay benzeri yapılanmalar ile özdeşleştirmek gerçekçi değildir.

B. Türk Denetim Sisteminin Genel Görünümü

Türk kamu yönetimindeki denetim hizmetleri karmaşık bir görüntü sergilemektedir. Kuruluş yapıları itibarıyla bu hizmetler bakanlıklar ve diğer bir kısım kamu kuruluşlarının bünyelerinde yer alan denetim birimleri tarafından yürütülmektedir. Ancak, ne bakanlıklar içindeki ne de diğer kamu kuruluşlarındaki bu birimleri belirli standartlar içine sokmak mümkün değildir. Bu birimlerin çoğu “teftiş kurulu” adını taşımakta ve kurulu oluşturan görevlilere de “müfettiş” denilmektedir. Bunun dışında başka unvan taşıyan denetim birimleri de mevcuttur.

Unvan bakımından müfettiş dışında; uzman, murakıp, denetçi, kontrolör, denetmen, kontrol memuru gibi unvanlara da yer verilmektedir. Denetim elemanlarının büyük çoğunluğu merkezi idare kuruluşlarına bağlı olarak görev yapmaktadırlar, fakat taşra kuruluşlarına bağlı olarak çalışan denetim personeli de vardır.¹

Denetim türü ve görev alanı açısından genel yönetime bakıldığında; başbakanlık, bakanlık veya genel müdürlük müfettişi unvanıyla tek tip denetim yapan eleman çalıştırmakta, fakat bunun yanında bazı bakanlık ve kurumlarda, teftiş kurullarından başka denetim birimlerine de rastlanmaktadır.²

Mevcut denetim birimlerinin statüleri de farklı olmakla birlikte bunları iki grup içinde toplamak mümkündür. Birinci grup “kariyer sistemi” olarak nitelendirilebilir. Bu sistemde, belirli bir yaşı geçmemiş ve yükseköğrenim görmüş kişiler bir yarışma sınavı ile “yardımcı” sıfatıyla işe alınmakta, genellikle üç yıllık yetiştirme döneminden sonra yapılan “yeterlik” sınavı sonucuna göre de asıl görev unvanlarını edinmektedirler.³ İkinci grubu ise, kurumun çeşitli kademelerinde belirli bir süre çalışıp deneyim kazandıktan

-
- 1 Defterdarlık kontrol birimi, Millî Eğitim Müdürlüğü İlköğretim Müfettişleri, Bölge Çalışma Müdürlüklerine bağlı İş Müfettişleri.
 - 2 Örneğin; Maliye Bakanlığında Hesap Uzmanları Kurulu, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu, Gelirler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri, Hazine ve Kambiyo Kontrolörleri, Muhasebat Kontrolörleri, Millî Emlak Kontrolörleri, Defterdarlık Kontrol Memurları; Millî Eğitim Bakanlığında, Yurt Dışı Öğrenci Müfettişleri, İlköğretim Müfettişleri; Sanayi ve Ticaret Bakanlığında, Kooperatifler Kontrolörleri; Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü gibi bazı kuruluşlarda, Teknik Kontrolörlükler.
 - 3 Bu gruba; Maliye Teftiş Kurulu ile Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu örnek olarak verilebilir.

sonra, atama ile müfettiş unvanını alan elemanlardan oluşan teftiş kurulları oluşturmaktadır.⁴ Her iki sistemin olumlu ve olumsuz yönleri tartışılmakla birlikte, birinci sistem daha çok teknik nitelikteki konular için; ikinci sistem ise yönetsel deneyim isteyen konular için tercih edilmekte, bazı kurumlarda da karma sistem uygulanmaktadır.

Türk denetim sisteminin bir özelliği de, merkezdeki kuruluşlarının genellikle denetim dışı bırakılarak, denetimin taşra kuruluşları üzerinde yoğunlaştırılmasıdır. Oysa uygulamaya bakıldığında, şikâyet ve yolsuzluk ihbarlarının büyük çoğunluğunun merkezdeki üst düzey yöneticileriyle ilgili olduğu görülmektedir. Her ne kadar merkezi yönetimin denetim dışı bırakılmasının nedeni olarak, merkez kuruluşlarındaki üst düzey yöneticilerinin ilgili bakanın doğrudan gözetimi altında olmaları gösterilmekte ise de bu gözetimin pek etkin olmadığı ve özellikle hukuka uygunluk açısından ayrıntıların ortaya çıkmasına bu durumun engel teşkil ettiği anlaşılmaktadır.

Denetim birimlerinin işleyiş ve etkinliklerine gelince, büyük çoğunluğu itibariyle bu denetimlerin sadece “mevzuata uygunluk” açısından yapıldığı, yanlışlar bulup cezalandırma amacı güttüğü, öğretici ve yönetimi geliştirici bir anlayış içinde yapılmadığı, son derece ağır işlediği, bu açıdan da etkinliğini yitirdiği görülmektedir.

Türk kamu yönetiminde, özellikle 70’li yılların sonunda denetim işlevi büyük ölçüde etkenliğini yitirmiştir. Bunun nedenlerinden birisi, kamu kurumlarındaki bazı personelde gözlenen partizanca davranışların, denetim birimleri personeline de bazen denetlediği belgeleri tahrife varacak ölçüde bulaşmış olmasıdır. Bunun sonucu olarak, tarafsızlığını ve objektifliğini yitirmiş bir denetim personelinin hazırladığı raporun güvenilirliği kamuoyunda tartışılabilir haline gelmiştir. Buna, taraflı düzenlenmiş bir raporu yeniden inceletmeden onaya sunan ve denetim elemanı ile aynı doğrultuda “politize” olduğu anlaşılan birim başkanı ile raporları onaylayan Bakan’ın, haksız işlemi biçimsel olarak yasallaştırıp dosyayı işlemiden kaldırmaları gibi uygulamalar da eklenebilir.

Türkiye’de 1950’li yıllardan bu yana, hükümetler ve bakanlıklar, denetim birimlerinin geliştirilmelerini ve tam bir tarafsızlık içinde çalışmalarını sağlayacak bir ortamın oluşması için hiçbir çaba harcamamışlar, tam tersine, bunları iktidar partilerinin çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri için adeta teşvik etmişlerdir. Bu durum, hem kuruluşlardaki tarafsız personel üzerinde, hem de

4 Bu gruba Adalet Bakanlığı Adalet Teftiş Kurulu ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu örnek olarak verilebilir.

vatandaşlar üzerinde Devlete karşı güveni sarsıcı bir etki yapmıştır. İşte bu gelişmeler sonucunda Türk denetim sisteminin yeniden ele alınmasına gereksinim duyulmuştur.

C. Devlet Denetleme Kurulu'nun Tarihsel Gelişimi

1980'den önceki yıllarda, vatandaşın günlük yaşantısını etkiler hale gelmiş olan siyasal istikrarsızlık, kamu kuruluşlarında aşırı boyutlara ulaşan partizanlık, niteliksiz kişilerin sırf militan, partizan ya da sempatizan olmaları nedeni ile kitleler halinde göreve alınmaları, bu arada kilit görevlere ve denetim elemanlığına bu tür kişilerin getirilmesi, partizan denetim elemanlarınca hazırlanan raporlarla kamuoyunun duyarlı olduğu bazı olayların örtbas edilmek istenmesi gibi nedenler Türk kamu yönetiminde denetim konusunun güncel bir sorun haline gelmesine neden olmuştur.

Türkiye'nin geçirdiği deneyimler, bir taraftan merkezi otoritenin güçlendirilmesini zorunlu kılarken, öte yandan da, Devletin ve yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına yürütmenin işleyişi ile ilgili olarak gerekli gördüğü konularda bilgi verecek, siyasal çekişmelerin dışında tarafsız, deneyimli ve doğrudan kendisine karşı sorumlu bir denetim kuruluşu meydana getirme düşüncesini ortaya çıkarmıştır.

İşte bu gelişmeler sonucunda 1981 yılında, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile DDK oluşturulmuştur.⁵ Kurul, 1982 yılında halk tarafından kabul edilen yeni anayasa ile anayasal bir güvenceye kavuşturulmuştur.⁶

1982 Anayasası ile yürütme daha güçlendirilmiş ve Cumhurbaşkanının yetkileri genişletilmiştir. 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının yetkileri değişik yerlerde serpiştirilmişken, 1982 Anayasası'nda tek başlık altında ve sistemli bir liste biçiminde sayılmıştır. 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının ne kadar önemli bir yer işgal ettiği metindeki kapsamlı düzenlemelerden hissedilmektedir.⁷

1924, 1961 ve 1982 yıllarında yürürlüğe giren Türk Anayasalarının yaklaşımları çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nın ve yürütmenin bir önceki anayasal düzene göre giderek güçlenen konumuna paralel olarak artan yetkilerinin

5 Resmi Gazete, 3 Nisan 1981, S. 17299.

6 Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı", İHİ Dergisi, Y. 4, s. 13, Ankara, 1986, s. 105.

7 Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, 7.Baskı, Ankara, 1987, s.319.

beraberinde, bu yetkileri kullanma ve uygulama araçları da çeşitlendirilmiştir. DDK bunun tipik bir örneğidir. Aslında, Türk yönetsel denetim sistemindeki boşlukların giderilmesinde, yıllardan beri ombudsman türü bir yapılanmanın denenmesi önerilmektedir.⁸ 1982 Anayasası, Batı'nın ve dünyanın çeşitli ülkelerine esin kaynağı olan ombudsman türü denetim akımının da etkisiyle DDK'yı kurmuştur.

DDK, 1982 Anayasası ile önceki Türk anayasalarında benzeri olmamasına karşın bir yenilik olarak Cumhurbaşkanına bağlı kurulmuş; amaçları, işlevleri ve kuruluş esasları bu anayasa ile düzenlenmiş en yüksek yönetsel denetim birimidir. Cumhurbaşkanı, bu yeni kurum aracılığı ile devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasının gözetilmesine ilişkin denetim yetkisini kullanma olanağına kavuşmuştur.⁹

DDK'nın örgütsel bakımdan doğrudan bağlı bulunduğu Cumhurbaşkanı, Anayasanın 104. maddesinde de belirtildiği gibi, Devletin birliğini temsil eden, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetken kişidir. Dolayısıyla DDK, Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisini kullanmada kendisine yardımcı bir devlet örgütü olarak kurulmuştur.¹⁰ Bunun doğal sonucu olarak Cumhurbaşkanı, yönetsel yönden doğrudan kendisine bağlı olan, gerek üyelerini atama ya da başkanlık etme yoluyla ilintisi bulunan birçok kurul ve örgütle yakın ilişki içinde ve bunlara hakim durumdadır. Bu yönüyle, Anayasanın 104. maddesinde yer alan gözetim yetkisini kullanmaktadır.

D. Devlet Denetleme Kurulu'nun Oluşumu

Türk halkının toplumsal gereksinimlerinin giderek artması ve çeşitlenmesi, devletçe kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve yerine getirilmesinde uzmanlığa, yeni ve çeşitli bilgilere gerek duyulmasına neden olmuştur. Kamu hizmetleri ve düzenlenişindeki yeni gelişmeler merkezin fonksiyonunu artırdıkça, merkezin örgütü de gelişmeler göstermiş ve merkezde kamu hizmetlerine ilişkin kararları hazırlamakla yükümlü uzman daireler, danışma kurulları oluşturulmuş ve bunlarla birlikte merkezin yapısında değişiklikler gözlenmiştir.¹¹

8 Cem Eroğul, Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi, Türkiye'de Demokrasinin Denetim Kurumları, AÜHF Yayını, No: 33, Ankara, 1975, s. 40.

9 Cevdet Atay, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, 2. Baskı, Ankara, Mayıs 1999, s. 47-49.

10 Bk.: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B 155, 22.09.1982, 0:3, s.706.

11 S. Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 592.

Türk yönetim aygıtı içinde yer alan bazı kurullar dahil olmak üzere gözlenen durum; merkezdeki siyasi ve yönetsel makamların ellerinde bulundurdıkları yetkilerdeki belirgin artış ve bunun doğal sonucu karar yetkisi ve teknik uzmanlığın merkezleşmesi biçiminde gelişmektedir.¹²

Bu çerçevede DDK'nın durumuna bakıldığında, Kurulun yürütme işlevi ile ilintili olmakla beraber bir yönetsel makamı işgal etmediği, yani yönetim örgütü içinde yer almadığı, bu nedenle herhangi bir makamın hiyerarşisine tabi bulunmadığı, sadece Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini kullanması sırasında ona yardımcı bir örgüt olduğu görülmektedir.

1982 Anayasasının tümü ve Cumhurbaşkanı'na ilişkin maddeler özellikle göz önünde tutulduğunda, Devletin başı durumundaki Cumhurbaşkanı'nın "siyasal" görev ve yetkilerinin yanı sıra "yönetsel" görev ve yetkilerle de donatılmış olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak gerek yönetsel yönden doğrudan kendisine bağlı olan, gerekse başkanlık etme ya da üyelerini atama yoluyla birçok kurul ve örgütle yakın bir ilişki içinde ve bunlara hakim durumdadır. Bu durum, başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanan DDK için de geçerlidir.

1. Kurul Üyelerinin Atanma Biçimleri ve Görev Süreleri

Kurul, dokuz üyeden oluşmaktadır.¹³ Üyelerin atanma biçimi açısından ilgili yasa başlangıçta 20 yıl kamu görevi yapmış olma ön koşulunu getirmekteydi.¹⁴ 1990 yılında yasada yapılan değişiklikle bu süre 12 yıla indirilmiştir.¹⁵ Sürenin değiştirilmesinin nedenine, ilgili mevzuatta zaman içerisinde bazı değişikliklerin yapılması ve benzer nitelikli görevler için daha kısa süre devlet hizmetinde çalışmanın esas alınması gerekçe gösterilmiştir.

Üyelerin atanmalarına ilişkin bir başka önkoşul ise, Devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş olmak biçimindeki hükümdür. Bunun nesnel bir ölçütü bulunmamakla birlikte, atanması düşünülenlerin sicil dosyaları üzerinde inceleme yapılması ya da geniş çaplı bir araştırmaya gidilmesi biçiminde bir uygulama yoktur. Özellikle kamuda belirli unvanları edinmiş kişilerin kendi uzmanlık alanlarında temayüz ettikleri de varsayılmaktadır.

12 Merkezde oluşturulan uzmanlık ve teknik düzenleme kurul ve kurumlarından: Anayasal bir kurum olan Atatürk Kültür, Dil Tarih Yüksek Kurumu, Atom Enerjisi Yüksek Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu sayılabilir.

13 2443 sayılı Yasanın 3.maddesi.

14 Bk.: Millî Güvenlik Konseyi Tutanakları, 01.04.1981, B: 47, O: 1, s. 119-120.

15 406 sayılı KHK'nin 1. maddesi.

Kurulun işlevi ile atama politikası arasında bağlantı kurulabilmesi açısından en uygun tercihin denetim elemanlığı yapmış kişiler veya akademisyenler olması gerektiği söylenebilir.

Üyeliğe atanabilmenin diğer bir koşulu da yükseköğrenim yapmış olmasıdır. Ortaöğretim üzerine kaç yıllık bir öğrenimin bu koşulun yerine getirilmesinde yeterli sayılabileceği konusu yasada açıkça gösterilmemiştir. Örneğin, iki yıllık ön lisans eğitimi almış olan birisinin atanmasına engel bir durum olup olmayacağı konusunda, yasanın gerekçesinde de bir açıklık yoktur.¹⁶

Kurul üyelerinin hizmet süresi açısından azami sürenin altı yıl olabileceği anlaşılmaktadır. Kurul üyeliğinin, süreyle sınırlı olduğunu gösteren başka bir hüküm ise aynı Yasanın 8. maddesinin ikinci fıkrasıdır. Bu fıkra “Kurul üyelerinin kamu görevlisi olmaları durumunda bunlar, kurumlarından üyelikleri süresince izinli sayılırlar. Bu personelin aylık ek gösterge, tazminat, ödenek ve diğer mali ve sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmeye devam olunur.” denilmektedir.¹⁷

Her kurumda olduğu gibi, başkanlık görevi DDK’da da en önemli makamdır. Türkiye’deki yüksek mahkemelerin başkanlıklarında kalış süresi dört yıldır. Bu süreyi dolduranlar yeniden başkan olarak seçilebilmektedirler. Yasa koyucu DDK için her iki yılda bir Kurul üyelerinin üçte birinin yenileneceğini kabul ederek, başkanlık süresini 2 yıl olarak belirlemiştir. Bu hüküm de üyelerin azami altı yıl için seçileceklerini göstermektedir.

Kurul başkanının atamasında dikkate alınacak husus, bu kişinin öncelikle üyeliğe atanmış olmasıdır. Başka bir deyişle, kurul üyesi unvanını almadan, doğrudan başkanlığa atama yapılabilmesi mümkün değildir. Başkanın görev süresi ise 2 yıldır. Aynı kişinin 6 yıllık üyelik dönemi içerisinde, aynı zamanda başkanlık görevini de yürütmesi durumunda, üç defa atama işlemine tabi tutulması gerekmektedir. Uygulamada bu süreler gözetilerek hem üyelerin hem de başkanın atama işlemleri yenilenebilmektedir.

Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilmektedir. Cumhurbaşkanlarının görev süresi genel olarak Kurulun başkan ve üyelerin de görev süreleri açısından belirleyici olmaktadır. Yeni Cumhurbaşkanının göreve

16 Kurul üyeliğine şimdiye kadar atanmaların tamamı en az lisans düzeyinde (4 yıl) yükseköğrenim görmüş kişililerdir.

17 Yasanın ilk metninde, kamu görevlileri arasından atanan üyeler kurumlarından bu süreler için maaşsız izinli sayılmaktaydılar. 1988 yılında 311 sayılı KHK’nin 7.maddesi ile “maaşsız” tabiri kaldırılmıştır.

başlamasına koşut olarak, mevcut üyelerin görevlerine devam edip etmeyeceği tekrar değerlendirilmektedir. Bu aşamada, üyelerin önemli bir bölümü de değişmektedir. Yasaya göre, Kurul başkanlığının ya da üyeliğinin boşalması halinde yeni seçilenler eskilerinin sürelerini tamamlamaktadırlar. Kurul üyelerinin görevlendirilme süresi açısından yasadaki bazı hükümler bulunmakla birlikte, Cumhurbaşkanı dilediği zaman herhangi bir üyenin ya da tüm üyelerin görevine son verebilmektedir. Bu anlamda üyelerin iş güvencesi yoktur.

Kurul üyelerinin yaş sınırı 70 olarak belirlenmiştir. Bu suretle 65 yaşını doldurarak Devletten emekli olmuş, ancak konusunda uzman ve deneyimli kişilerden 70 yaşına kadar Devlet hizmetinde yararlanabilme olanağı getirilmiştir¹⁸

Kurulun yönetsel hizmetleri, personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından atanan Kurul Sekreterliğince yürütülmektedir. Ayrıca, gerekli görülen durum ve sürelerde sözleşmeli uzman çalıştırılmaktadır.

2. Kuruldan Günümüze Atanan Üyelerin Profili

DDK'ya ilk üye 04.04.1981 tarihinde ve dönemin koşulları gereği asker kökenli kişiler arasında atanmıştır. Bundan sonra atanan üyeler arasında hiç subay yoktur.¹⁹ Üyelerin, atanmadan önceki mesleki durumları itibarıyla; % 21.8'i (7 kişi) denetim elemanı,²⁰ % 15.6'sı (5 kişi) akademisyen, % 12.5'i (4 kişi) hukukçu, % 12.5 (4 kişi) mülki idare amiri,²¹ % 9.3'ü (3 kişi) iktisatçı, % 9.3'ü (3 kişi) maliyeci,²² % 6.2'si (2 kişi) mühendis, geriye kalan 4 kişi ise subay, bankacı, işletmecisi ve tıp doktoru kariyerinden gelmişlerdir.

Kurulda geçmişte görev yapmış veya halen görev yapmakta olan denetim elemanı kökenli üye sayısı 13'tür (% 40.6). Mesleki kariyer dağılımı açısından bakıldığında, kurul üyelerinin büyük bir bölümünün denetim elemanlığı yapanlar arasında atandığı görülmektedir. Bu durum yapılan işin niteliği açısından da doğal bir sonuçtur.

Atandığı yıl itibarıyla en genç üye 36, en yaşlı üye ise 67 yaşındadır. Kurulun geçmişten günümüze genel yaş ortalaması 57.8, mevcut üyelerin yaş ortalaması ise 50.3'tür.²³ Geçmiş dönemlerdeki yaş ortalamasının yüksek olma-

18 Millî Güvenlik Konseyi Tutanakları, s. 125.

19 Bugüne kadar atanan toplam üye sayısı 32'dir.

20 Bunlardan birisi mülki idare amiri, ikisi ise maliyecidir.

21 Bunlardan üçü denetim elemanı kökenlidir.

22 Bunlardan ikisi denetim elemanı kökenlidir.

23 16 Ekim 2001 tarihi itibarıyla alınmış ortalamadır.

sının nedenleri arasında, 1990 yılına kadar kamu hizmetindeki asgari hizmet süresinin 20 yıl düzeyinde tutulması, 1990 yılından sonra yapılan atamalarda da gençleştirme eğiliminin olmaması gibi hususlar sayılabilir.

Üyelerin görev sürelerine bakıldığında; görevleri sona ermiş olan 26 üye içerisinde en uzun süre çalışan kişinin 14 yıl, en kısa süre çalışanın ise 6 ay olduğu görülmektedir. Kurul üyelerinin ortalama görev süresi yaklaşık 5 yıldır. Yasada öngörülen 6 yıllık hizmet süresini tamamlayabilen üye sayısı ise 10'dur (%31).

Üyelerin atama veya görevden alma kararları 1994 yılına kadar resmi gazetede yayımlanmasına karşın, bu tarihten itibaren belirtilen uygulamaya son verilerek Cumhurbaşkanının atama onayı yeterli görülmüştür.

E. Kurulun İşlevi

DDK'nın işlevinin ne olması gerektiği konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bunlar arasında en çarpıcı olanı Dünya Bankası'nın 1993 yılındaki raporunda yer almaktadır. Buna göre, DDK esas itibarıyla görev alanındaki birimlerin müfettişlerinin ve denetçilerinin performans ve faaliyetlerini incelemekle görevlendirilmelidir.²⁴

Bu ve benzeri görüşlerin gerisindeki düşüncelerden birincisi; DDK'nın devlet bünyesinde örgütsel açıdan en küçük denetim birimi olmasına karşın, devletin tüm denetim elemanlarından veya gerektiğinde konunun uzmanı diğer resmi-özel kişilerden yararlanabilmesidir. İkincisi; mevcut yönetsel ve politik yapılanma içerisinde, konuyla ilgisi veya çıkarı olabilecek kişi, kurum ve kuruluşları olaya karıştırmadan, ulusal öneme sahip konuların incelenebilmesidir. Üçüncüsü ise, görevin yerine getirilmesi sırasında ulusal ya da uluslararası kaynaklardan ve uluslararası kuruluşlarla etkin işbirliğinden yararlanabilme şansıdır.

Hukuksal açıdan bakıldığında, Kurulun işlevinin 1982 Anayasasının 108. maddesi ve 2443 sayılı Yasanın 1. maddesi ile düzenlendiği görülmektedir. Bu düzenlemeye göre Kurulun amacı; yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesi ile geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Bu ifadeden anlaşılacağı gibi, kurulun iki önemli işlevi vardır. Bunlardan birincisi, yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması; ikincisi ise, yönetimin düzenli ve verimli çalışmasının sağlanmasıdır.

24 Dünya Bankası, Türkiye Cumhuriyeti Muhasebe, Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi, Washington D.C., Ocak 1993, s.37.

1. Yönetimin Hukuka Uygun Hareket Etmesini Sağlamak

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçen, örgütsel bakımdan ona bağlı, yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması ile görevli DDK'nın kuruluşunun bu düzenlemelerin yapıldığı döneme rastlaması, yasa koyucunun yargısal denetim konusunda taşıdığı kuşkulara belki bir örnek teşkil edecektir.

DDK'nın, kamu makamlarının ve bu arada kamusal olmayan nitelikteki örgütlerin hukuka ve yasaya uygunluğunu sağlarken göz önünde tutacağı hukuk, sadece kamu hukuku usul ve kuralları ile sınırlı olmayıp, aynı zamanda özel hukuk usul ve kurallarına göre de uygunluk denetimi yapacaktır.²⁵

Bu düzenlemelerle, yönetimin her türlü eylem ve işleminin yargısal biçimde denetiminin yapıldığı, faal idare yapısı ve etkisi dışında bağımsız yargı yerlerinin yapmakta olduğu hukuka uygunluk denetimi yanında Cumhurbaşkanı'na bağlı, tarafsız, politik etkilerden uzak ve konusunun uzmanı üyeler tarafından, yasayla öngörülen olanaklar kullanılarak yapılacak hukuka uygunluk denetimi öngörülmek istenmiştir.

2. Yönetimin Düzenli ve Verimli Bir Biçimde Yürütülmesini Sağlamak

DDK'nın bir diğer işlevi de, yönetimin düzenli ve verimli çalışması ile geliştirilmesini sağlamaktır. Oldukça kapsamlı ve iddialı görülen bu amaçlar içinde yer alan; yönetimin geliştirilmesinin sağlanması, artan kamu hizmetlerine yanıt verebilmesi, gelişmelere ayak uydurabilmesi gibi konularda yönetimin fonksiyonlarında ve organizasyonunda gerekli düzenlemelere gitmeyi ifade etmektedir. Bu da yönetimin düzenli ve verimli çalışmasının sağlanması konusu içinde ele alınarak incelenebilir.

Bu ilişki çift yönlü olup, aynı zamanda yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarının da denetime yararı vardır. Bir ülkede yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşlarla yönetim arasında iyi ilişkiler kurulması, devletin iyi işlemlerini sağlar. İyi işleyen bir devlet sisteminde şikâyetler ve dava sayısı azalır. Yönetim makamları daha huzurlu çalışma olanağını bulur. Bütün bunların yanında denetim birimlerinin de işleri hafifler. Denetçiler çok sayıda soruşturma konulan ile karşılaşmazlar. Devletin iyi örgütlenmemiş olması, yetki görev ve sorumlulukların belirli ilkelere göre belirlenmemiş olması

25 Danışma Meclisindeki tartışmalar sırasında üye Cahit TUTUM şu görüşü ileri sürmüştür: "Devlet Denetleme Kurulu, aslında bugünkü haliyle bir kamu ve özel hukuk karışımını temsil eden Sui Generis bir teşekkül halindedir.", Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B: 144, 06.09.1982, 0:3, s.645.

şikâyetlerin sayısını artırır. Denetim birimlerinin denetlemekle zorunlu oldukları konuların sayısı ve kapsamı artar. Oysa, iyi yönetimden amaç, yönetimin temiz toplum ve ahlak kurallarına uygun olarak işlemlerini sağlamaktır. Yönetim iyi ve dürüst işlerse, denetim birimlerinin yükü de hafifleyecektir.²⁶

Düzenlilik ve verimlilik gibi (esasen herhangi bir eylem ya da işlemin karar alma aşamasında ve icrasında yerindelik denetimi alanına giren) bir konuda DDK araştırma, inceleme ve denetleme yapabilecek, aslında yasama tarafından değerlendirilebilecek olayı yasamanın yerine geçerek bir anlamda kendisi belirleyebilecektir.

Yönetim hukuku açısından verimlilik kavramı, yönetim sözcüğüyle birlikte ve ussallık ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Verim; belirli bir girdinin belirli bir orandaki çıktıya oranı biçiminde tanımlanmaktadır. Girdinin sabit tutularak çıktılarının artırılmasına da verimlilik denmektedir.²⁷

Ancak, Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasıyla birlikte belirginleşen yeni konumu gereği, onun yönetsel örgütün organizasyonu ve işlevlerin dağılımı gibi konularda belirleyici, yönetsel politikaların saptanmasında ve uygulanmasında yönlendirici olduğu kabul edilmelidir.

F. Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı ve Yetkileri

1. Kurulun Görev Alanı

DDK'nın görev alanına giren kuruluşları en açık biçimiyle 1982 Anayasasının 108. maddesinde görmekteyiz. Buna göre, Kurulun denetim alanına tüm kamu kurum ve kuruluşları girmektedir. En kısa tanımıyla, kamu kurum ve kuruluşları belirli bir veya birkaç kamu hizmetini ya da faaliyetini yürütmekle görevli tüzelkişiliğe sahip yönetsel örgüt birimleridir.²⁸ Bazı idare hukuku kitaplarında bu kavramın yönetsel, ekonomik ve sosyal kamu kurumları biçiminde çeşitli bölümlere ayrıldığı da görülmektedir.²⁹

1982 Anayasasının 108. maddesinde geçen kamu kuruluşu ifadesi ise tartışmalı bir alanı teşkil etmektedir. 2443 sayılı Yasanın sistematigi içerisinde bu kavramın, iktisadi kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında hukuki statüleri ne olursa olsun bir kamu görevi veya belirli

26 Nuri Tortop, Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.2, Ankara, Haziran 1998, s. 15.

27 Fikret Ar, Büro Yönetimi Teknikleri, S. Yayınları, Ankara 1980, s.73.

28 Lütfi Duran, İdare Hukuku, İstanbul, 1982, s. 28.

29 Metin Günday, İdare Hukuku Dersleri, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.s.501-506.

kamu hizmetlerini yapmak üzere kurulan devlet kuruluşlarını gösterdiği sonucuna ulaşılmaktadır.³⁰

DDK'nın görev alanına giren ikinci kesim, **sermayesinin yarısından fazlası bir kamu kurum ve kuruluşu tarafından karşılanan her türlü kuruluşlar**'dır. Genel olarak bu kuruluşlar içerisine iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları, müesseseler, bağlı ortaklıklar, iştirakler ve işletmeler girer.³¹ Ancak bu kuruluşları derinlemesine incelediğimizde, bazılarının sermayesinin yarısından fazlası bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından karşılanan kuruluşlar kapsamına girmediğini görüyoruz. Örneğin; iştirakler açısından geçerli ölçüt, sermayesinin % 15'inden % 50'sine kadarının kamu kurum veya kuruluşu tarafından karşılanması zorunluluğudur. Dolayısıyla Anayasa maddesinde geçen tanıma göre, Kurulun iştirakler üzerinde denetimde bulunmaması gerekir.

DDK'nın görev alanına giren kuruluşlardan üçüncüsü **kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları**dır. Söz konusu kuruluşlar 1982 Anayasası'nın 135. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kapsamına baktığımızda, DDK'nın ekonomi üzerinde etkin olabilecek bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Söz konusu kuruluşların denetim kapsamına alınmasıyla Kurul; bütün ticaret odalarını, sanayi odalarını, ticaret borsalarını ve en önemlisi bunların oluşturdukları üst birlikleri denetleyebilmektedir.

DDK'nın görev alanına giren kuruluşlardan dördüncüsü, **her düzeyde işçi ve işveren meslek kuruluşları**'dır. 1982 Anayasası ile özellikle yürütmeyi aşırı güçlendirme eğilimleri ve sendikalarla ilgili geçmiş dönemlerde yaşanan olumsuzluklar, bu kuruluşlar üzerinde işçi-işveren ayrımı yapmadan her düzeyde denetim uygulaması sonucunu doğurmuştur. Bu denetimin yapılmasında da Anayasal düzeyde DDK ön plana çıkarılmıştır. Ayrıca bu denetimin yanında Sendikalar Yasası ile Sendikaların Devletçe Denetlenmesine İlişkin Tüzük hükümleri çerçevesinde bu kuruluşlar üzerindeki denetim yoğunlaşmıştır.³² Bu düzenlemeler ile işçi ve işveren meslek kuruluşlarına birer kamu örgütü görünümü verilme istenmiştir. Bu kuruluşların yönetsel örgüt dışında kalmalarına karşın, bu kadar yoğun denetim altına alınmasında, geçmiş

30 Aynı görüş için bkz.: Soybay, op.cit., s. 116.

31 Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, Ankara, 1988, s.110; Gözübüyük, Yönetsel Yargı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 128-134.

32 Soybay, op.cit., s. 120.

yıllardaki ideolojik nitelikli sendikalaşma hareketlerinin deneyimleri etkili olmuştur.

DDK'nın görev alanına giren kuruluşlar arasında kamuya yararlı dernekler de bulunmaktadır. En kısa tanımıyla dernekler, kazanç paylaşma dışında yasalarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amaç gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek kişinin bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliklerdir. Kolluk kuvvetleri, derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve tesisleri ile her çeşit eklentilerine mahallin en büyük mülki amirinin yazılı emriyle her zaman girebilmektedirler.³³ Kolluk kuvvetleri, bu yetkiye dayanarak denetleme olanağına sahip oldukları derneklerde ilgili yasanın kendilerine tanıdıkları yetkileri kullanırlar.³⁴

DDK'nın görev alanına giren kuruluşların sonuncusu vakıflar'dır. Kurulun denetim alanı incelendiğinde, vakıflar tartışmalı alanlardan birini oluşturmuştur. Anayasanın 108.maddesinde Kurulun görev alanına giren kuruluşlar sayılırken en sonda da vakıflar belirtilmiştir. 2443 sayılı Yasada başlangıçta vakıfların görev alanı içine dahil edilmediği görülmektedir.³⁵ Bu açıdan Anayasa ve yasa arasında bir uyumsuzluk doğmuştur. 2443 sayılı yasada görev alanı içinde sayılmayan fakat 1982 Anayasasının 108. maddesinde kurulun görev alanında olduğu belirtilen vakıflar üzerinde denetim yapıp yapılamayacağı, Kurulun, yasanın öngörmediği bir kesim üzerinde anayasal düzenlemelerden hareketle inceleme, araştırma ve denetleme yetkisini kullanıp kullanamayacağı konusu uzun süre tartışılmıştır.

Kurulun görev alanı ile ilgili olarak diğer bazı konular da dikkat çekmektedir. Bunların başında silahlı kuvvetler ile yargı organlarının Kurulun denetim alanı dışında tutulması gelmektedir.

Yargı organları, 1982 Anayasası ile tam bağımsız kılınmıştır. Yargının üstlendiği fonksiyonlar açısından da bu biçimde koruma altına alınması doğaldır. Gereğinde ve koşulları var olduğunda, Cumhurbaşkanı'nı da yargılama hakkına sahip bu organların Cumhurbaşkanı tarafından denetlenmesi zaten mantıksal açıdan da mümkün değildir. Bu durumun diğer bir boyutu da anayasal açıdan zaten yargı organlarının üzerinde herhangi bir otoritenin oluşturulamayacağıdır. Yargı bağımsızlığının gerekliliğine çok sıkı biçimde bağ

33 2908 sayılı Demekler Kanunu, Alkım Yayınları, Ankara, 1994, M: 48.

34 Alpaslan Işıklı, "Sendikaların Bağımsızlığı İlkesi ve Yeni Düzenlemeler", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Özel Sayı, Ankara, 1983, s. 185.

35 Soybay, op.cit., s. 112.

lanıldığı Türkiye’de bunun aksi de düşünülemez. Buna karşın özellikle ombudsman kurumunun oluşturulduğu ülkelerde bu noktada farklı uygulamalar vardır. İngiltere ve Fransa’da ombudsmanın yargı organları üzerinde herhangi bir denetim yetkisi bulunmazken bu kurumun ilk doğduğu ülke olan İsveç’te yargı organları ombudsmanın denetim alanı içerisindedir.³⁶

Bu açıklamalar karşısında, silahlı kuvvetler ve yargı organları bir tarafa bırakılırsa, DDK’nın görev alanının esasta yönetimin tümünü kapsadığı söylenebilir.

2. Kurulun Yetkileri ve Üyelerinin Sorumlulukları

Kurulun, 2443 sayılı Yasada sayılan yerlerde inceleme, araştırma ve denetleme yetkisi bulunmasına karşın, soruşturma yetkisi yoktur. Bu durum, özellikle denetimler sırasında belirlenen suçlarla ilgili etkili bir işlem sürecinin başlatılmasını güçleştirmektedir. Denetimi yapan üye suç oluşturan durumu sadece bir tutanak ile saptayıp, Kurula sunmakla yetinmek zorunda kalmaktadır.

Raporlarda belirtilen suçun adli veya yönetsel makamlara gönderilmesi yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Burada 4483 sayılı Yasa kapsamındaki görevlilerin suç oluşturan eylem ve işlemlerinin belirlenmesi durumunda izlenecek yöntem ve kullanılacak yetkilere de değinmekte yarar vardır. Bu durumda, DDK tarafından düzenlenecek ana raporda suç konusu ile ilgili saptamaların ve ek rapor düzenlendiğinin belirtilmesi gereklidir. Çünkü ana rapor Başbakanlığa ya da ilgili kuruluşa gönderileceğinden 4483 sayılı Yasanın 4. maddesinde belirtilen koşul gerçekleşmiş olmaktadır.³⁷

Kurulun çalışmaları sırasında, ilgili kuruluş ve kişilerden isteyeceği her türlü bilgi ve belgenin Kurula verilmesi zorunludur. Bu yetki ilgili kuruluşlar açısından doğal olmakla birlikte, kişiler açısından genel hukuk prensiplerine uygunluğu tartışmalıdır.

Kurulun önemli yetkilerinden birisi, kamu kurum ve kuruluşlarından personel ve yardım istenmesidir. 2443 sayılı Yasanın 4.maddesinde düzenlenen bu yetki bağlamında; kamu kurum ve kuruluşları, Kurul tarafından gerekli

36 Ayrıntılı bilgi ve karşılaştırma için bkz.: Muammer Oytan, “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetlenmesi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”. *Danıştay Dergisi*,Y.5, S. 18-19, Ankara, 1975.

37 Yasanın 4.maddesinin ikinci fıkrasında, “Diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlediğini ihbar, şikâyet, bilgi ve belgeye veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletirler” denilmektedir.

görülebilecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli geçici olarak göndermek ve gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdürler.

Kurulun yetkisine işlevsel açıdan bakıldığında; kendiliğinden harekete geçemediği, raporlarının bağlayıcı özelliğinin ve yaptırım gücünün ancak yönetimin duyarlılığı ile orantılı olduğu, görev alanının yargı kuruluşlarını ve silahlı kuvvetleri kapsamadığı görülmektedir. Keza, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik ve VET denetimi de yapabilmektedir.

Kurul üyeleri temel olarak Kurulun faaliyet ve çalışmalarından dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Görev sürelerinin dolmaması durumunda bile atamalarındaki yönetime göre görevlerinden alınabilmektedirler.³⁸ Bir diğer yaptırım ise, 2443 sayılı Yasanın 9.maddesi bağlamında 657 sayılı Yasaya tabi olarak haklarında disiplin ve ceza yönlerinden soruşturma yapılabilmesidir.

Kurulun toplantı, görüşme ve kararlarına katılmak; görevlendirildiği inceleme, araştırma ve denetlemelerde beraberinde bulunan ya da hizmetlerinden yararlandığı personelin yapacağı işleri belirlemek, bunlar arasında eşgüdüm sağlamak ve kontrol etmek; Kurul çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürütmesini sağlamak konusunda Kurul Başkanına yardımcı olmak; gibi hususlar üyelerin görev ve sorumluluklarından başlıcalarıdır.

Kurul Başkan ve üyeleri yaptıkları veya yapacakları inceleme, araştırma ve denetlemeler hakkında hiç kimseye sözlü veya yazılı demec veremez ya da belirli makamlar dışında hiç kimseye açıklamalarda bulunamazlar.³⁹ Ayrıca, görevleri gereği aldıkları belgeleri saklamak ve başkalarının eline geçmemesini sağlayacak önlemleri almak yükümlülüğündedirler.⁴⁰

G. Devlet Denetleme Kurulu'nun Çalışma Düzeni

Kurul, 9 üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve bu alanda öne çıkmış, deneyimli kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. İki yılda bir kurul üyelerinden 1/3'ü yenilenir. Kurul başkanını üyeler arasından Devlet Başkanı seçer. Başkanın görev süresi iki yıldır.

Kurulda görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilmekte ve 70 yaşına kadar görev yapabilmektedirler. Yasada öngörülen görev süreleri dolmadan atamalarındaki usüle uygun olarak görevlerinden de alınabilirler.

38 2443 sayılı Yasanın 3.maddesi.

39 2443 sayılı Yasanın 5.maddesi.

40 Aynı Yasanın 6.maddesi.

Kurulun yönetsel hizmetleri Kurul Sekreterliğince yürütülmektedir. Kurul Sekreterliğinin yönetsel personelinin atamaları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği yapmakta, Kurul gerekli gördüğü hallerde ve sürelerde sözleşmeli olarak uzman çalıştırabilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, Kurul tarafından gerek görülecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin isteği üzerine Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdürler.

Kurul inceleme, araştırma ve denetim görevlerini bir ya da birden çok üyenin sorumluluğu altında yürütmekte, gereken durumlarda konunun niteliğine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan yararlanmakta ya da inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurabilmektedir.

Kurul, üye sayısının çoğunluğu ile toplanıp, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar vermekte, çekimsiz oy kullanılamamakta, oyların eşitliği durumunda ise başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılmaktadır.

Kurulun hazırladığı raporlarla ilgili olarak 1990 yılında yapılan değişiklik, Kurulun etkenliği açısından büyük önem taşımaktadır. Buna göre, Kurul adına hazırlanan raporlar Kurulda konuşulmakta ve Cumhurbaşkanına sunulmak üzere karara bağlanmaktadır. Kurul raporları Cumhurbaşkanı'nın onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilmekte ve Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilmektedir.

Kurul raporlarının hazırlanması sürecindeki en önemli aşamalar; bilgi ve belge toplanması, uzman raporlarının hazırlanması, Kurul üyesinin veya komisyon raporunun yazımı ile üyelere dağıtılmasıdır. Son aşamada ise, Kurula sunulan üye raporu üzerinde yapılan görüşmeler sonucunda Kurul raporu ortaya çıkmaktadır.

H. Devlet Denetleme Kurulu'nun Raporları Üzerine Yapılan İşlemler

Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine araştırma, inceleme ve denetleme çalışmalarını yerine getiren Kurul, yukarıda belirtilen usul ve esasları izleyerek hazırlayıp karara bağladığı raporları Cumhurbaşkanına sunmaktadır.

Bazı bilim adamlarınca, Kurul raporlarının tamamen görüş bildirici nitelikte olduğu ve kendiliğinden sonuç doğurucu nitelik taşımadıkları ileri sürülmekte ise de, 2443 sayılı Yasanın MGK'daki görüşmelerine bakıldığında bu savın geçerli olmadığı görülmektedir. İnceleme veya araştırma raporları açısından görüş bildirme işlevi ön plâna çıkarılabilirse de, denetim görevi

sırasında bir usulsüzlük ya da yolsuzluğun belirlenmesi ve bunun rapor biçiminde Başbakanlığa veya ilgili kuruluşa gereği için gönderilmesi durumunda bağlayıcılığının olmayacağını savunmak, genelde Türk denetim sisteminin, özeldense DDK'nın kurumsal ve işlevsel varlığını yadsımak anlamına gelir. Kuşkusuz bir örgütün gerekli olup olmadığını tartışmaya açmak ile bu örgütün yasal temelini ve işlevini reddetmek birbirinden farklı konulardır.

Kurulun işlevini sorgulayan görüşler bağlamında konuya bakıldığında; Kurulun yaptığı çalışma türünün, düzenlenen raporun içeriğini de etkilemesi doğal bir süreç olarak algılanmalıdır. Zira yapılan çalışma bir konunun incelenmesi amacıyla yönelik olmuşsa, düzenlenen rapor belli bir konunun aydınlatılması, sorunun saptanması, durumun belirginleşmesini ifade edecek ve daha sonraki süreçte yeni çalışmaları zorunlu kılacak ya da herhangi bir sorun saptanmamışsa o konu aydınlatılmış kabul edilerek çalışmalar sona erdirilebilecektir. İnceleme sonunda düzenlenen Kurul raporuna dayanılarak herhangi bir işlem yapılması istenmeyecektir. Çünkü böyle bir rapor bazı olguların ve statülerin varlığını veya yokluğunu ortaya koymaktan öte bir anlam taşımayacaktır.

Araştırma görevlerinde durum ötekilerden farklı olmaktadır. Çünkü Kurulun araştırması sırasında kârlılık, verimlilik, etkililik gibi aslında siyasal irade tarafından belirlenen ölçülere göre görev alanı içindeki örgüt ve makamların yaptığı çalışmalar değerlendirilmekte, çözüm yolları aranmakta ve öneriler getirilmektedir. Araştırma raporlarında; sorunun niteliğinin veya bir durumun saptanması ile yetinilmemekte, sorunlara ilişkin çözüm önerileri de belirtilmektedir. Böylelikle bu tür raporlar, ilgilileri, raporda önerilen çözüm tarzları doğrultusunda kararlar almaya, araştırma raporundaki değerlendirmeler karşısında kayıtsız kalmamaya yöneltmektedir.

Denetim çalışmaları sonucunda ise; yapılan değerlendirmelerle denetim alanı içindeki kamu görevlileri ve kuruluşların yönetsel, hukuki ve mali açılarından herhangi bir sorumluluklarının bulunup bulunmadığını saptamakta ve böylece önceki faaliyetlerinden önemli bir farklılığı da beraberinde getirmektedir. Kurul burada kamu kuruluşu ve kamu görevlisinin eylem ve işlemlerinin hukuka, mevzuata uygunluğunu denetlemekle kalmamakta, aynı zamanda hizmetlerin amaç, plân, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç-gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin denetimiyle de ilgilenmekte, yönetsel olsun veya olmasın görev alanı içindeki örgüt ve görevlilerden kaynaklanan eylem ve işlemlerin "yerindeliğini" kontrol etmekte ve herhangi bir aykırılık saptadığında, bunu hazırladığı raporda belirtmektedir.

Bu hususları kapsayan raporlar sadece durumun saptanması ile kalmamakta, “bir sorumluluğun varlığını” da ortaya çıkarmaktadır.

Bu çalışma biçimleri sonunda hazırlanan farklı içerik ve nitelikteki raporların kendiliğinden herhangi bir hukuki sonuç doğurabilmesi mümkün değildir. Raporlar ancak Cumhurbaşkanı'nın onayından geçtikten ve onun iradesi eklendikten sonra hükümeti, ilgili kurumu ya da görevlileri bağlayıcı olmaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, Başbakanlığa ve ilgili diğer kuruluşlara gönderilen raporların, bağlayıcı olmadığı ya da uyulması zorunlu bir nitelik taşımadığı⁴¹ yönündeki görüşlerin de geçerli bir yönü yoktur.

Cumhurbaşkanı'nın iradesi rapora eklendikten sonra, raporların gereğinin yerine getirilmesinden öncelikle Başbakan veya ilgili birimin en üst yetkilisi sorumludur. DDK raporları bu aşamada Başbakanlıkça veya ilgili birimce bağlayıcı değil, sadece Cumhurbaşkanı'nın tasarruflarının hükümet ve idare yönünden bir değerlendirmesi, biçiminde nitelenebilecektir. DDK'nın hazırlamış olduğu ve Cumhurbaşkanı'nın iradesinin de eklendiği raporlarda; belirlenen ölçütlere uygun olmayan eksiklik, aksaklık, usulsüzlük veya yolsuzluk saptanmış ise, bu konunun düzeltilmesi veya durdurulması konusunda Başbakanın ya da kamu görevlilerinin ilgisiz kalmayacağı düşünülmüştür. Ancak, ekonomik veya siyasal rant paylaşımının her türlü yasa kuralım ve etik değeri yok saydığı, gerektiğinde işine gelmeyen mevzuat hükümlerini kolayca değiştirdiği bir yozlaşma ortamında, sistemin çarpıklıklarını giderici önlemler ya da öneriler getiren raporların işleme konulmayabileceği olasılığı da gözden uzak tutulamaz.

1982 Anayasası ile yeni bir konum ve işlev kazanan Cumhurbaşkanı'nın Anayasa ile öngörülen denetim ve gözetim yetkilerini kullanma konusundaki en etkili araçlar içerisinde DDK vasıtasıyla yaptırılan inceleme-araştırma ve denetimler de yer almaktadır. Cumhurbaşkanı bu Kurul sayesinde Devlet örgütündeki veya sivil toplum kuruluşlarındaki gelişmeler hakkında bilgi sahibi olabilmekte, sorunları saptayabilmekte ve belirli ölçüde yönetim erkini yönlendirme olanağına kavuşmaktadır. Bu nedenle, yolsuzluklar veya kötü yönetim konusunda halktan gelen yakınmalar parlamentodan çok Cumhurbaşkanlığı'na yönelmekte ve bu makamın Türk ulusunun geleneklerine de uygun olan “topluma kol kanat germe” özelliğini gitgide daha fazla kazanmasına yol açmaktadır.⁴²

41 Soybay, op.cit., s. 57.

42 Soysal, op.cit., s. 328.

Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Başbakanlığa ya da doğrudan yönetsel ve adli mercilere gönderilen raporlar ile ilgili işlemlerin sonucundan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilmektedir.

Buradaki önemli konulardan birisi; Kurul raporlarında incelenmesi, denetlenmesi, soruşturulması veya dava açılması istenilen konuların en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili makamlara intikal ettirilmesi hususudur⁴³

Başbakanlığa gönderilen raporlar 45 gün içinde Başbakanlıkça ilgili mercilere intikal ettirildikten sonra hangi yöntemin izleneceği konusunda mevzuatta bir açıklık yoktur. Başbakanlık, bu aşamada ilgili birimlerden gelen yanıtları doğrudan Cumhurbaşkanlığına göndermekte, bu birimlerce gerekli işlemin yapılıp yapılmadığı konusuna girmemekte ya da yanıtların içeriğinin yetersizliğine müdahale etmemektedir.

Kurul raporlarının ekinde doğrudan yönetsel veya adli makamlara gönderilmesi gerekli görülen raporlar, Başbakanlığa gidecek ana raporlardan ayrılarak doğrudan ilgili makama gönderilebilmektedir. Bu yöntem, hükümetlerin bazı konulara duyarlı davranmaması durumunda etkili bir araç olmaktadır.

Kurul raporları gereği yapılmak üzere ilgili makamlara hangi kanaldan gönderilirse gönderilsin, asıl önemli olan nokta bu raporların gereğinin yapılıp yapılmamasıdır. Hükümetlerin genel eğiliminden, raporlardaki eleştiri ve önerilerin gereken önemde algılanmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

İ. Devlet Denetleme Kuruluktan Hazırladığı Raporlarla ilgili Bazı İstatistikler

Kurul'un çalışmalarına başladığı 1981 yılından günümüze kadar geçen 21 yıllık dönemde toplam 180 rapor üretilmiştir. Bunların; 79'u (% 44) Kenan Evren, 13'ü (% 7) Turgut Özal, 82'si (% 45) Süleyman Demirel ve 6'sı (% 4) A. Necdet Sezer döneminde hazırlanmıştır.⁴⁴

1. Rapor Türleri Açısından Bakış

DDK'nın çalışmaları sonucunda 7 çeşit rapor düzenlenmektedir. Bunlar; inceleme, araştırma, denetleme, inceleme-araştırma, inceleme-denetleme, araştırma-denetleme, inceleme-araştırma-denetleme raporlarıdır.

43 Bu uygulamanın dayanağı 2443 sayılı Yasanın 6. maddesinin 2 ve 3. fıkralarıdır.

44 1 Ocak 2002 tarihindeki rapor sayısıdır.

Kuruluştan günümüze kadar hazırlanan raporların; % 19'u (34 adet) inceleme, % 84 (14 adet) araştırma, % 7'si (13 adet) denetleme, % 23'ü (42 adet) inceleme ve araştırma, % 384 (68 adet) inceleme ve denetleme, % 4'ü (8 adet) araştırma ve denetleme, % 14 (1 adet) ise inceleme-araştırma-denetleme raporudur.

Mevcut raporlar dikkate alındığında, bunlar içerisinde % 38 ile en fazla inceleme ve denetleme raporu düzenlendiği (68 adet) görülmektedir.

Cumhurbaşkanlarının görev dönemleri açısından rapor türlerine bakıldığında; inceleme raporlarının % 704'nin, denetleme raporlarının % 15'nin, inceleme-denetleme raporlarının % 76'sının ve inceleme-araştırma raporlarının % 2'sinin Evren döneminde hazırlandığı görülmektedir.

Özal döneminde; inceleme raporlarının % 12'sinin, denetleme raporlarının % 15'inin, inceleme-araştırma raporlarının % 5'inin, inceleme-denetleme raporlarının % 6'sının, inceleme-araştırma-denetleme raporlarının ise tamamının hazırlandığı anlaşılmaktadır.

Demirel döneminde; inceleme raporlarının % 184'nin, araştırma raporlarının % 100'ünün, denetleme raporlarının % 70'inin, inceleme-araştırma raporlarının % 93'ünün, inceleme-denetleme raporlarının % 184'nin, araştırma-denetleme raporlarının %25'inin hazırlandığı görülmektedir.

Sezer döneminde ise; araştırma-denetleme raporlarının % 75'inin hazırlandığı görülmektedir.

Kurul tarihindeki araştırma raporlarının tamamı Demirel döneminde, araştırma-denetleme raporlarının çoğunluğu Sezer döneminde, Kurul tarihindeki tek inceleme-araştırma-denetleme raporu ise Özal döneminde hazırlanmıştır.

İnceleme Raporları

İnceleme; belirli bir konunun ya da sorunun saptanması ve durumun belirlenmesidir.⁴⁵ Buna klasik deyimiyile durum saptaması da denebilir.

Günümüze kadar kurul üyelerince 34 inceleme raporu düzenlenmiştir. Bunun tüm rapor türlerine oranı % 19'dur. En fazla inceleme Evren döneminde (24 konu) yapılmıştır. Bunu 6 konu ile Demirel dönemi izlemektedir.

45 Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik, madde: 3/f.

Araştırma Raporları

Araştırma; kurum ve kuruluşlarda örgüt, personel, bütçeleme, yatırım programları, malzeme, bina, araç, gereç, mevzuat ve yöntemlerin; yerindelik, kârlılık, verimlilik, etkinlik ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının aranması ve önerilmesidir.⁴⁶

Yukarıdaki tanım aslında araştırmadan ziyade performans denetimini içermektedir. VET denetimi de denilen bu kavramın, araştırma kavramıyla karıştırılması sonucunda, büyük ölçüde denetim raporuna benzeyen raporların ortaya çıkmasına yol açılmıştır.

Kurul üyelerince düzenlenen araştırma raporu sayısı 14'tür. Bunun tüm rapor türlerine oranı %8 dolayındadır. Kurul tarihindeki araştırma görevlerinin tamamı Demirel döneminde yaptırılmıştır.

Denetleme Raporları

Denetleme; yasaların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğilerinin ve hizmetlerin amaç, plân, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metotlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve yönetsel, hukuki veya mali bir sorumluluğunun bulunup bulunmadığının saptanmasıdır.⁴⁷

Kurulun yaptığı tüm çalışmalar içerisinde sadece denetime yönelik çalışmaların payı % 7'dir (13 adet). Bunların % 70'i (9 adet) Demirel döneminde gerçekleştirilmiştir.

İnceleme ve Araştırma Raporları

İnceleme ve araştırma; örgütlenmenin kuruluş amacını gerçekleştirmek bakımından yeterli olup olmadığı, personelin kuruluşun iş yükü ile nitelik ve nicelik yönünden yeterli olup olmadığı ve hizmet içi eğitim gereksinimi, büro hizmetlerinin geliştirilmesi ya da işlemlerin basitleştirilmesi ile basılı kâğıtların ve formların düzeltilmesi ve azaltılması, araç ve gereçlerin nicelik ve nitelik yönlerinden yeterli olup olmadığı ile ekonomik ve etkili kullanılıp kullanılmadığı, mevzuatın değiştirilmesinin gerekip gerekmediği, kuruluşların yerleşme durumları ve çalışma yerleri, hizmet ölçümlerinin geliştirilmesi konularında yapılan çalışmalardır.⁴⁸

46 Ibid., madde: 3/g.

47 Ibid., madde: 3/h

48 İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 59. maddesi. Bu Tüzük 12.09.1985 gün ve 18866 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

İnceleme ve araştırmaya yönelik alışmalar Kurulun gündeminde en fazla yer alan konulardandır. Günümüze kadar 42 inceleme ve araştırma yapılmıştır. Bu sayının toplam çalışmalara oranı %24'dr. En fazla inceleme ve araştırma ise 39 adet ile (%93) Demirel döneminde gerçekleştirilmiştir.

İnceleme ve Denetleme Raporları

İnceleme ve denetleme kavramlarının birlikte kullanılmasından bu kavramın çok kapsamlı bir denetim etkinliğinde bulunulması gereğini çağrıştırdığı düşünülebilir ise de, aslında bunu bir tür özel denetim gibi algılamak gerekir. Yani, durum saptaması ile yaptırma yönelik değerlendirmeler birlikte yapılmaktadır.

Özel denetimde; denetlenen birimin hareket durumundaki çalışmalarının etkinliğini, hizmetlerinin kalitesini ve verimini belirlemek, hizmet ltlerinin iyileştirilmesini sağlamak, yöneticileri iş başında değerlendirmek ve bunların astlarını hizmete yönlendirmedeki bilgi ve becerilerini, astları üzerindeki otoritelerini ölçmek amacına yönelik, kısa srelilik, ani ve habersiz olarak denetlenmesi amaçlanmaktadır.⁴⁹

Uygulamada habersiz denetim pek yapılmamaktadır. Bu yönteme başvurulmamasının en önemli nedeni, sanki Hkmete güven duyulmuyormuş ya da onun kamu birimleri üzerinde otoritesi yokmuş gibi algılanması kaygısıdır.

Kurul tarihinde düzenlenen raporlar arasında en büyük dilimi oluşturan inceleme ve denetlemelerin (% 39) büyük bölümü Evren döneminde (% 76) yapılmış, Demirel (% 18) ve zal (% 6) dönemlerinde bu tür çalışmalara fazla ağırlık verilmemiştir.

Araştırma ve Denetleme Raporları

Araştırma kavramı içerisinde denetim olgusundan da bahsedilmesi sıkça karşılaşılan bir durum değildir. Denetim kurullarında bu iki görev genellikle bir arada yürütülmektedir. Nitekim, Kurul raporlarından sadece 9 adedi (%4) araştırma ve denetleme raporudur.

İnceleme-Araştırma- Denetleme Raporları

Durum belirlemesi, belirlenen durumun nedenlerinin ortaya konulması ve bunun sonucunda alınması gereken yasal, yönetsel ve mali önlemlerin saptan-

49 Bu denetim biçimine İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 22-24. maddelerinde ayrıntılı olarak değinilmiştir.

masını amaçlayan bu kapsamlı çalışma biçimi, Kurul tarafından pek benimsenen bir görev türü değildir.

Bu nedenle, şimdye kadar sadece 1 adet inceleme-araştırma-denetleme çalışması yapılmıştır.

2. Denetlenen Birimler Açısından Bakış

Kurulun görev alanı içerisinde kaldığı için denetlenen birimler; tüm kamu kurum ve kuruluşları, bunların en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekkülleri, kamuya yararlı dernekler ile vakıflardan ibarettir.

Günümüze kadar bu tür çalışmaların; % 70'i (126 adet) kamu kurum ve kuruluşları, % 23'ü (42 adet) kamu kurum ve kuruluşları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşta, % 4'ü (8 adet) vakıflarda, % 2'si (3 adet) kamuya yararlı derneklerde, % 0.54 (1 adet) işçi ve işveren meslek teşekküllerinde yapılmıştır.

3. Ele Alınan Konular Açısından Bakış

Kurul tarafından düzenlenen raporlar, ele alınan konular açısından çeşitlilik göstermektedir. Bunların tamamını kategorize etmek olanaksızdır. Bu nedenle yazımızda belirli başlıklar altında toplanmışlardır. Bunlar; KİT'ler, ihale ve inşaatlar, kamu yönetiminin iyileştirilmesi, sağlık, ekonomi, kent ve plânlama, dernek ve vakıflar, fonların yönetimi, iç güvenlik, eğitim, yerel yönetimler, doğal afetler, bağımsız idari otoriteler, kamu görevlilerinin ücret ve terfi sorunları, trafik sorunları, çevre, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik, tarım ve hayvancılık, enerji, uluslararası nitelik taşıyan konular, kültür ve sanat, sanayi, bankalar gibi konulardır. Bu gruplardan hiçbirisine girmeyen konular ise farklı bir kümede toplanmıştır.

Kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili çalışmalar tüm rapor türleri arasında en fazla (% 18) olanıdır. Bu kuruluşların yönetsel ve mali yapıları ile ayrıntılı bilgiler içeren çalışmaların tamamı Evren döneminde gerçekleştirilmiştir. Esasen, sermayelerinin yarısından fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan bu kuruluşların çok ortaklı hükümetler döneminde, iktidarda olan partiler arasında rant paylaşımı açısından önem taşımaya, bu kuruluşların ekonomi üzerinde yük oluşturmaya karşın, denetime konu edilmemelerinde aşamalı olarak özelleştirme kapsamına alınmaları etki yapmış olabilir.

Kurul'un ilgisini çeken bir diğer konu da ihale ve inşaat işleridir. Günümüze kadar bu konuda 10 rapor yazılmıştır. Kurul çalışmalarında önemli bir

ağırlığı da kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik inceleme ve araştırmalar oluşturmaktadır.

DDK tarafından düzenlenen raporların bir bölümü de Türkiye'nin sağlık kesimindeki sorunlar ile ilgilidir. Kurul raporlarının % 7'si (13 adet) bu konu ile bağlantılıdır. Çalışmaların 2'si Evren, 2'si Özal, 9'u ise Demirel döneminde yapılmıştır.

Ekonomi yönetimiyle ilgili sorunların geçmişte ele alınıp alınmadığı merakı kamuoyunda uyanacaktır. Ekonomi ile ilgili günümüze kadar 5'i Demirel, 1'i Özal ve 1'i Evren döneminde olmak üzere toplam 7 rapor düzenlenmiştir.

Şehircilik ve plânlamaya ilişkin konularda 6 çalışma yapılmıştır. Bu raporların 3'ü Evren, 1'i Demirel, 2'si ise Özal dönemlerinde düzenlenmiştir.

Dernekler ve vakıflarla ilgili denetimler, Kurulun ilgi alanı içerisinde önemli bir yer edinmişlerdir. Toplam 12 dernek ve vakfın denetimi yapılmıştır. Bunların 7 adedi Evren döneminde gerçekleştirilmiştir.

1980'li yıllarda genel bütçeye tabi olmamak ve rahat harcama yapabilmek amacıyla kurulan kamu fonları özellikle Evren döneminde bütüçet altına alınmıştır. Fonlarla ilgili 15 raporun; 12'si Evren, 2'si Demirel, 1'i ise Özal dönemlerinde düzenlenmiştir. Nitekim, bu çalışmaların ağırlıklı olarak 1987- 1989 yılları arasında yapıldığını görmekteyiz. Kamu fonlarının amaç dışı kullanımlarının yaygınlaştığı bu dönemler Özal'ın Başbakanlığına rastlayan yıllardır.

İç güvenlikle ilgili toplam 8 rapor hazırlanmıştır. Hazırlanan raporların bir bölümünü çeşitli illerdeki emniyet müdürlükleri ile polis karakollarının durumu hakkında yapılan incelemeler oluşturmaktadır. Anarşi ve terörün önlenmesi açısından alınabilecek önlemlere ilişkin bir araştırına ise 1997 yılında yapılmıştır.⁵⁰ Bu raporda, iç güvenlik açısından aşama kaydedilmesinin insan kaynaklarının geliştirilmesine de gereksinim gösterdiği vurgulanmıştır. Bu açıdan 1998 yılında emniyet mensuplarının yetiştirilmesi konusu üzerine bir inceleme yapılmıştır.⁵¹ Emniyet mensupları ile ilgili çalışmada yer verilen önerilerin büyük bir bölümü hükümet tarafından benimsenerek, örgütün yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalarda bunlardan geniş ölçüde yararlanılmıştır.

50 DDK, Anarşi ve Terörün Önlenmesi Araştırma Raporu, Ankara, 1997.

51 DDK, Emniyet Mensuplarının Yetiştirilmesi Usul ve Esasları Sorunları ve Çözüm Önerilerinin İncelenmesi ve İdarenin Bu Konudaki Çalışmalarının Denetlenmesi Raporu, Ankara, 1998.

Türkiye’de son yıllarda sayıları gittikçe artan bağımsız idari otoritelerin denetimi ile ilgili olarak, geçmişte Kurul tarafından 4 ayrı çalışma yapılmıştır. Kurul raporlarının diğer konular açısından sayısal dağılımına bakıldığında ise bunların; eğitim (3), yerel yönetimler (3), doğal afetler (3), kamu görevlilerinin durumu (4), trafik sorunları (2), çevre (3), sosyal hizmetler (3), sosyal güvenlik (2), tarım ve hayvancılık (3), enerji (2), uluslararası nitelik taşıyan konular (4), kültür ve sanat (2), sanayi (1) ve bankalar (6) ile ilgili alanları içerdiği görülmektedir.

J. Sonuç

DDK’nın anayasal güvenceye sahip konumu, diğer denetim birimlerinin görev ve yetkileriyle çatışmayan yapısı ve siyasal etkilerden uzak olması, Sayıştay ya da YDK gibi birbirinden farklı alanlarda denetim işlevi gören kurumlara nazaran bunların ikisinin de görev alanlarını kapsaması gibi avantajları, bu Kurulun yönetimin geliştirilmesi bağlamında denetim sisteminin geliştirilmesine de katkı sağlamasını kolaylaştırmaktadır. Bu durum, Türk Ombudsmanı kurulması durumunda da Kurulun işlevini etkilemeyecektir.

Gerektiğinde diğer ülkelere de model oluşturabilmesi bakımından, Kurulun etkili çalışan bir yüksek denetim birimi özelliğini kazanması gereksinimi öne çıkmaktadır. Bu açıdan; iç örgütlenmesinin güçlendirilmesi, denetim yetkisinin ayrılmaz bir parçası durumundaki soruşturma yetkisiyle donatılması, Cumhurbaşkanının iradesini yansıtan ve doğrudan yargı makamlarına gönderilen raporlar üzerine ilgili yasalarda öngörülen izin kuralının belirtilen iradeyi sınırlayıcı hükümlerinin gözden geçirilmesi gibi konular üzerinde durulmasında yarar vardır.

Kurul üzerindeki tek otorite durumunda olan Cumhurbaşkanı, sahip olduğu yetkileri kullanarak özellikle yolsuzluklarla mücadele açısından kamu yönetimi üzerindeki ağırlığını daha fazla hissettirebilir. DDK’nın yönetsel denetim işlevini yerine getirmesi sırasında, denetlenen kuruluştaki yetkililerin güçlü bir direnciyle (açık ya da gizli) karşılaşılacağına bilinci içerisinde, siyasal irade de dahil olmak üzere çeşitli gerekçeler ileri sürerek denetime karşı çıkabilecek hiçbir kişi, kurum veya organın engelleme yapmasına fırsat verilmemelidir.

DDK’nın işlevsel açıdan güçlü bir yapıya kavuşturulması kamu yönetiminin iyileştirilmesine katkı açısından yeterli değildir. Kurulun Türkiye’deki denetim hizmetlerinin geliştirilmesine öncülük yapması, çağdaş denetim tekniklerinden yararlanılması için araştırma ve geliştirme çalışmalarına önem vermesi, Kurulca hazırlanan raporların kamuoyunun bilgisine sunulması gibi konular da önem taşımaktadır.

İNSAN HAKLARI SORUNU OLARAK İŞKENCE

“Tanım, Tarihçe, Ulusal-Uluslararası Sistematik”

Bülent DOĞAN*
Huriye SEVEN**

I- GİRİŞ

İnsan haklarına saygı, yurttaşların, siyasal iktidara ilişkin “meşruiyet” inancının temel koşuludur. Bu nedenle işkence, devlet ve birey ilişkilerini bozan en önemli insan hakları ihlallerinden biridir.

İşkence olgusunu yalnızca görüldüğü gibi ve basit bir olgu olarak ele almamak gerekir. İnsan haklarının yokluğunun veya uygulanmamasının belirtisi olan işkencenin yansımaları gerek birey yaşamını gerekse toplumsal yaşamı etkileyici düzeyde olmaktadır. İşkence görenlerin uğradıkları fiziksel ve ruhsal yıkımın üstesinden gelebilmeleri, yeniden normale dönebilmeleri son derece güç olmakta, yarattığı travma bazen tüm yaşam boyunca devam edebilmektedir.

İşkence ve kötü muamele, insanın maddi ve manevi bütünlüğüne yönelik bir saldırıdır. Bu nedendir ki, insanlık tarihi boyunca “insan hakları” kavramı ile birlikte gelişme göstermiştir. Bununla birlikte olgunun pek çok uluslararası belgenin konusu haline gelmesi çağımıza özgü bir durumdur. Bir ceza yargılaması yöntemi olarak işkence, Ortaçağ süresince geniş kabul görmüştür. Hatta denebilir ki, işkence bu çağ süresince en önemli delil elde etme yöntemidir. Yani gerek siyasal gerekse hukuk otoritelerince benimsenmiş bir yöntemdir.

İşkence ve benzeri eylemlerin önlenmesi için uluslararası sözleşmeler hazırlanmıştır. Bu belgeleri benimseyen devletlerin belgelerdeki hükümlere kesinlikle uymalarının sağlanabilmesi için bazı denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Ancak, hedeflenen amacın gerçekleştirilebilmesi açısından asıl etkili yöntemin, belirtilen yollardan öte, demokratik güçlerin örgütlenmeleri,

*İçişleri Bakanlığı APK Uzmanı

**İçişleri Bakanlığı İl Planlama Uzmanı

izleme komiteleri oluşturmaları ve kamuoyunun konu ile ilgili olarak aydınlatılması ve uyanık tutulmasının büyük önem taşıdığı ifade edilmektedir.

İşkence yasağına ilişkin bu çalışmada işkence ve kötü muameleyle ilişkin evrensel ve bölgesel düzenlemelerle, ulusal bağlamda işkence yasağının tarihsel gelişimine ilişkin bilgi verilecek; işkencenin uluslararası düzeyde korunması ve işkence ve kötü muamele yasağı konusunda tabi olduğumuz uluslararası denetim mekanizmalarının önermiş olduğu tavsiyeler doğrultusunda, ülkemizde, özellikle 1990 sonrası dönemde, bu alanda yapılan hukuksal düzenlemeler ele alınacaktır.

1.1. Tanım

İşkenceden söz edildiğinde, pek çok insanın aklına tınakların sökülmesi, elektrik verme, sahte infazlar, anne-baba ya da çocuklarına yapılan işkenceyi izlemeye zorlanma ve tecavüz gibi en zalimane fiziksel ve ruhsal acı verme biçimleri gelir.

Bir dizi olayın işkence mertebesine ulaşip ulaşmadığına karar vermek her zaman kolay olmayabilmektedir. Bazı uygulamalar çoğu insan için içgüdüsel olarak kabul edilemezdir. Ancak, daha müphem ya da kültürel faktörlere bağlı olarak anlam değiştirebilecek bazı başka davranış biçimleri de vardır. Bu nedenle, işkencenin tanımlanması her zaman kolay olamayabilmektedir. Bununla birlikte söz konusu zorluk bir tanım yapılması zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Uluslararası insan hakları belgeleri çeşitli tanım çabalarının sonucunu içermektedir. Bunlardan biri ve en temel olanı BM İşkenceye Karşı Sözleşme (1984) de yapılan tanımdır. Bu Sözleşmenin 1. maddesinin 1. paragrafına göre işkence: “bir kimseye karşı, kendisinden itiraf almak veya üçüncü kişi hakkında bilgi edinmek, kendisinin veya üçüncü kişinin yaptığı veya yaptığundan kuşulanılan bir eylem nedeniyle cezalandırılmak; kendisini veya üçüncü kişiyi korkutmak veya zorlamak amacıyla veya ayrımcılığa dayanan herhangi bir sebeple, bir kamu görevlisi veya resmi sıfatla hareket eden bir başka kişi tarafından veya bu görevlinin veya kişinin teşviki veya rızası veya muvaffakatıyla kasıtlı olarak uygulanan ve uygulandığı kimseye fiziksel veya ruhsal olarak ağır acı veya ıstırap veren herhangi bir fiildir. Kanuni yaptırımlardan kaynaklanan, yaptırımın doğasında bulunan veya bu yaptırımlara bağlı acı veya ıstırap, işkence sayılmaz.”

Bu tanımdan işkenceyi oluşturan üç temel unsur çıkarmak mümkündür:

- 1- Fiziksel veya ruhsal olarak ağır acı veya ıstırap vermek,

- 2- Kamu görevlilerinin rızası veya muvaffakatıyla yapılmak,
- 3- Bilgi almak, cezalandırmak ya da korkutmak gibi spesifik bir amaçla yapılmak.

İşkenceyi fena muamelelerin diğer biçimlerinden ayırt eden, duyulan ıstırabın ağırlık derecesidir.

Zalimane davranış ve insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da ceza da, değişik düzeylerde ama işkenceden daha az, ıstıraba neden olan fena muamelelere işaret eden hukuki terimlerdir. İşkence dışındaki diğer fena muamele türlerinin spesifik bir amaç taşınması gerekmez; fakat bireyi fena muamele oluşturan ya da buna giden yolu oluşturan koşullara maruz bırakmak kastı olmalıdır. Fena muamelelerin temel unsurları, şu şekilde sıralanabilir:

- 1- Kasti olarak önemli ölçüde zihinsel ve fiziki acı ya da ıstıraba maruz bırakmak,
- 2- Bunun kamu görevlilerinin rızası veya muvaffakatıyla yapılması.¹

BM İşkenceye Karşı Sözleşmesinin yukarıda alıntı yapılan bölümünden de görüleceği üzere, işkencenin hukuki tanımı, doğası itibarıyla oldukça soyut niteliktedir.²

İşkenceyi dar anlamda şu şekilde tanımlamak mümkündür; “İşkence, ifade almaya yetkili görevliler tarafından, itiraf ettirmek, suç delillerini elde etmek, çelişkileri düzeltirmek, şerikleri yakalamak veya işlenmesi muhtemel olan suçları öğrenmek amacıyla ifadesi alınan sanık veya zanlıya fizik veya psikolojik zarar meydana getiren her türlü maddi ve manevi muameledir.” Geniş anlamıyla ise işkence, “Ceza yargılaması dışında idari ve disiplin amaçlı soruşturma nedeniyle tanık, bilirkişi veya diğer kişilerin de mağdur olabileceği muamelelerdir.”

Özetle işkence, özgürlüğünden yoksun bırakılmış olan kişilere devlet gücünü kullanan yetkililer tarafından yöneltilen bir baskı aracıdır. İşkencenin ana hedefi işkenceye uğratılardan bilgi talep etmektir.

İşkence yasağı olağanüstü dönemlerde bile askıya alınması mümkün olmayan mutlak ve sürekli bir yasaktır. Bu konudaki tüm uluslararası belgelerde salt dokunulmazlık alanı olarak tanımlanan işkence yasağı hiç bir

1 Gilford Camille, İşkencenin Rapor Edilmesi, Çev. Cengiz Orhan K., Essex Üniv. İHM..Egetan Bas.,2001,s.44-45.

2 A.g.k., s.46.

anlaşmaya taraf olmayan bir devleti bile bağlayan, genel, mutlak nitelik taşıy ve sert haklardandır.

Bir insanlık ayıbı olarak işkencenin herhangi bir gerekçe ile meşru kınması mümkün değildir. Bu nedenledir ki gerek ulusal yasalar, gerekse uluslararası belgelerle işkencenin yasaklanması ve önlenmesi doğrultusunda önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Fakat ülkemiz açısından işkence pratiği gerek ulusal gerekse uluslararası kamuoyunda sürekli gündeme getirilmektedir.

Sorun özü itibariyle yalındır: İşkence ve kötü muamelelerin önlenmesi gerekmektedir. Çetrefil olan husus hangi araç ve tekniklerle bu tür pratiklerin önünün alınacağıdır.³

1.2 Faileri Kimlerdir

İşkence, tanımından da anlaşılacağı gibi, yetkili otoritenin bir temsilcisi tarafından ya da onun muvaffakıyla yapılmış olmalıdır. Bu, herhangi bir devlet görevlisinin işkence ya da fena muameleye potansiyel olarak iştirak edebileceğine işaret eder. Bununla birlikte işkence ile hedeflenen amaç göz önüne alındığında işkencenin başlıca aktörlerinin ceza soruşturması sürecinde yer alan görevliler ve devletin güvenliğinden sorumlu memurlar olduğunu saptamak mümkündür. Bu nedenle bu suçu işleyen, iştirak eden kişileri;

- 1- Polis,
- 2- Jandarma,
- 3- Ordu,
- 4- Devlet güçleri ile bağlantılı olarak hareket eden paramiliter güçler,
- 5- Devlet kontrollü kontrgerilla,

olarak sıralamak mümkündür.

Bunların yanı sıra; hapisane görevlileri, herhangi bir devlet yetkilisi, sağlık mesleği mensupları, kamu görevlilerinin talimatı ya da muvaffakatiyle hareket eden mahpuslar da sayılabilir.⁴

1.3 İşkence Yapılması Muhtemel Yerler

İşkence, özellikle şiddet kullanma kültürünün yaygın olduğu ülkelerde her yerde meydana gelebilir. Polis ve jandarma karakolları gibi, sorgulamaları

3 Semih Gemalmaz, Yaşam Hakkı ve İşkence Yasağı, Kayram Yayınevi. İstanbul, 1993, s. 137.

4 Giffard Camille, a.g.k., s.51.

yapıldığı yerler; kişilerin yargılama öncesi tutulduğu yerler başta olmak üzere, tüm gözetim merkezleri bu kapsamda sayılabilir.⁵

1.4 İşkence Daha Çok Ne Zaman Yapılır

Yakalanan ve tutuklanan kişiler için en fazla işkence veya diğer fena muamelelere uğrama riskinin söz konusu olduğu zaman, bir avukatla görüşme ya da mahkemeye ulaşma imkânına sahip olmadan önceki tutmanın ilk safhasıdır.

Tecrit, gözaltı süreci işkence açısından yüksek risk içeren bir diğer zaman dilimidir. Cezaevleri daha az riskli olmakla birlikte, burada geçirilen süre de belirli bir riski barındırmaktadır. Nakil ya da kaçırılma olayları sonrasındaki dönem bu kapsamda sayılabilecek zaman dilimleridir.

II- İŞKENCENİN ULUSLARARASI DÜZEYDE YASAKLANMASI

İnsan varlığının ilk ve en temel hakkı olan yaşama hakkı, ancak kişi güvenliği ile bir anlam kazanır.⁶

Kişinin, hak ve özgürlüklerinden yararlanabilmesi, fizik varlığını sürdürebilmesine bağlıdır. Bu güvenceyi sağlayan da kişinin “yaşama hakkı”, bir başka deyişle “öldürülmeme hakkı” ya da “insanın öldürülmezliği” ilkesidir.⁷

Bu hak, formülasyonu içinde bazı “dokunulmazlık” alanları oluşturur. İnsan haklarının “sert çekirdeği”: Genel nitelikli uluslararası sözleşmeler, bu hak ya da koruma alanı üzerinde “sapma” yasağı koyarlar. Öngördükleri dokunulmaz alanlar birbirleriyle çakışmamakla birlikte, şu ilkelere birleşir: Yaşama hakkı, işkence veya aşağılayıcı muameleyle tabi tutulmama hakkı, kölelik ve hizmetkârlık yasağı, ceza yasalarının geçmişe yürümezliği ilkesi. Dokunulması yasaklanan bu dört ilke, kişinin fizik ve ruhsal bütünlük ve özgürlüğüne ilişkin bireysel haklardan olup, herkese, her ortam ve koşulda sağlanmıştır. Uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan bu haklar, İnsan Hakları sistematığının “sert çekirdeğini” oluşturur.

İnsan hakları kavramının evrensel bir nitelik arz etmesi nedeniyle işkence yasağı ulusal üstü bir koruma mekanizmasına tabidir. Uluslararası koruma mekanizması temelini insan hakları hukukundan almaktadır. Temelinde bireylerin, grupların, halkların ve giderek tüm insanlığın insan haklarına saygı

5 A.g.k., s.51.

6 Kabaoğlu Ö. İbrahim, Özgürlükler Hukuku, AFA Yay., İst. 1994, s. 150-152.

7 Savcı Bahri, Yaşam Hakkı ve Boyutları, AÜ SBF Yay., Ankara 1980, s. 14.

duyulan ve bu anlayış ile biçimlenen ulusal ve uluslararası düzen içerisinde yaşamaya hakkı olduğu düşüncesi yer alır. Bunun doğal sonucu bir hak ihlali nerede ortaya çıkarsa çıksın, her türlü sınırın üstünde, bunlara karşı çıkma yükümlülüğünü getirdiğidir.⁸ Bu hak ve özgürlükler arasında ise vücut bütünlüğünün korunması özel bir önem taşımaktadır.

1.1 Tarihçe

“İşkence yasağı”nın, bir insan hakkı olarak ulusal/uluslararası hukuk sistematigiince düzenlenmesi her ne kadar yeni bir olgu ise de, bu yasağın tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkışı oldukça eskidir.

“İşkence yasağı”nın tarihi 1215 tarihli Magna Carta’ya kadar uzanmaktadır. Bu tarihte yayınlanan Magna Carta Libertatum’un 39. maddesinde kişilerin “herhangi bir biçimde kötü muamelele maruz bırakılmayacağı...” düzenlenmiştir.⁹

1688 tarihli İngiliz İnsan Hakları Belgesinde, zalimane ve mutat olmayan cezaların uygulanmasını yasaklayan hükümler yer almaktaydı.

1776 tarihli Virginia İnsan Hakları Bildirisinde de, kimsenin kendi aleyhine kanıt göstermeye zorlanamayacağı, zalimane ve mutat olmayan ceza verilemeyeceği, keyfi tutuklamanın kişiye acı veren bir eylem olduğu, karara bağlanmıştır.¹⁰

1789 Fransız İnsan Hakları ve Yurttaş Hakları Bildirisinde, zanlının yakalanması sürecinde gereksiz her türlü şiddet uygulamasının önlenmesi, düzenleniyordu.

1899-1907 Huce Barış Konferansı çerçevesinde, “Kara Savaşları Geleneği ve Hukukuna İlişkin Huce Düzenlemesi”nin 4. maddesinde, savaş suçlarına insanca davranılması düzenlenmiştir. Bu hüküm daha sonra, karşılıklılık temeli üzerinde savaş tutuklularına işkence uygulanması yasağının gelenek hukukunun bir normu haline gelmesine neden olmuştur.¹¹

12 Ağustos 1949 tarihli Cenevre Kızıl Haç Sözleşmeleri, işkence yasağına ilişkin hükümler içermektedir.¹²

8 Semih Gemalmaz, a.g.k, s. 155

9 a.g.k, s. 157

10 a.g.k, s.158

11 a.g.k., s. 160

12 a.g.k., s. 160

II. Dünya Savaşından günümüze kadar gelinen süreç içerisinde işkence ve kötü muamele yasağı temel insan hakları belgelerinde yasaklanmış ve onların tabii olduğu koruma mekanizmalarından faydalanır hale gelmiştir. Bununla yetinilmeyerek, spesifik olarak işkence ve kötü muamele yasağını düzenleyen koruma mekanizmaları da getirilmiştir. Bu düzenlemeler hem evrensel düzeyde Birleşmiş Milletler Teşkilatı, hem de bölgesel bazı kuruluşlar ve özellikle Avrupa Konseyi bünyesinde gerçekleştirilmiştir.

Bunlar isimleri itibarıyla şu şekildedir:

1. Uluslararası Düzeyde Yapılandırılan Belgeler

◆ Bildiriler,

- BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (1948),

◆ Sözleşmeler

- Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi (1966).

2. Bölgesel Düzeyde Yapılandırılan Belgeler

◆ Bildiriler

- Amerika İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi (1948),
- Avrupa Parlamentosu, Temel Haklar ve Özgürlükler Bildirisi (1989).

◆ Sözleşmeler

- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1954),
- Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi (1978),
- Afrika İnsan ve Haklarının Şartı (1986).

3. İşkence ve Kötü Muamele Özgülenen Sözleşmeler

- İşkencenin Önlenmesi Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (1988),
- Avrupa İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi (1988),
- İşkencenin Önlenmesi Amerikan Sözleşmesi (1987).

Aşağıda, dizinde yer alan, bazı önemli belgeler hakkında kısaca bilgi verilecektir.

1.2. İşkence Yasağının Evrensel Düzeyde (BM) Korunması

Genel olarak insan hakları ve bu arada işkence yasağı ile ilgili olarak en önemli ve temel belgeler Birleşmiş Milletler bünyesinde hazırlanmıştır. Burada, söz konusu metinler işkence yasağı ile ilgileri bağlamında değerlendirilecektir.

1.2.1.BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi İnsan Hakları Hukukunun temel kaynaklarından birisi olarak işlev görmektedir. Bu tarihten sonra insan hakları ile ilgili olarak yapılan uluslararası belgelere dayanak teşkil etmiştir. 1948 tarihli bu belgenin 5. maddesiyle “Hiç kimse işkenceye, zalimane, gayri insani, haysiyet kırıcı cezalara ve muamelelere tabi tutulamaz” denilmek suretiyle işkence ve kötü muamele yasaklanmıştır.

1.2.2.Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi

1966 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen ve 23 Mart 1976 tarihinde yeterli sayıda devlet tarafından onaylanarak yürürlüğe giren sözleşmenin 7. maddesiyle “Hiç kimse işkence ya da zalimane, insanlık dışı yahut aşağılayıcı muamele ya da cezaya maruz bırakılmaz” denilerek işkence yasağı; aynı maddede yer alan diğer bir hükme göre de “kişinin rızası olmadıkça tıbbi ve bilimsel deneylere tabi tutulamaz” denilerek vücut bütünlüğü düzenlenmiştir. Sözleşmenin 10/1 inci maddesine göre ise “özgürlüğünden yoksun bırakılan herkese, insanca ve insan kişiliğinin niteliğinden kaynaklanan kişi onuruna saygı gösterilerek muamele yapılması” kurala bağlanmıştır.¹³

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin uygulanabilirliğini sağlamak üzere BM İnsan Hakları Komitesi oluşturulmuştur. Komitenin denetim mekanizması esas itibariyle “Raporlar”a dayanmaktadır. Ayrıca devletlerin ve bireylerin başvurularını Sözleşme ve ona ekli Seçmeli Protokol hükümleri uyarınca inceleme yetkisine sahiptir.

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin bir organı olarak İHK, 1982 tarihindeki yorumuyla işkence tanımına netlik kazandırmıştır. Komite işkence ve kötü muamele yasağının olağanüstü hallerde bile geçerli olduğu, bu dönemlerde dahi askıya alınamayacağını vurgulamıştır. Komiteye göre maddenin amacı kişi tündüğünü ve onurunu korumaktır. Bu madde, Sözleşmenin tarafı Devletin mekanizmaları aracılığı ile insan haklarının etkin bir biçimde korunması yükümlüğüne ilişkin 2.madde hükmüyle birlikte okunmalıdır.¹⁴

Madde 10/1'e göre özgürlüğünden yoksun bırakılan herkes insanca muamele görme ve insan onuruna saygı gösterilmesi hakkına sahiptir. Böylece Komite Sözleşmenin 7. maddesi ile 10. maddesi arasında bağ kurmuştur.

13 a.g.k, s. 171.

14 a.g.k, s. 181.

Komite bu yorumu ile 7. maddenin kapsamını genişletmiş, bedensel cezalar ile eğitim ya da disiplin yöntemi olarak dövmenin de önlenmesinin de bu maddeye girdiğini karara bağlamıştır.¹⁵

Komite 1992 tarihli yorumuyla da işkence altında alınan ifadelerin kanıt olarak kullanılmasının temini ve işkence yapanların bu davranışlarından dolayı cezalandırılmalarını devletlerden istemektedir.¹⁶

Komite kararlarının etkililiği hukuksal olmaktan çok siyasi düzeydedir.

Türkiye bu Sözleşmeye taraf değildir.

1.2.3. İşkence ve İnsanlık Dışı Davranışlara Karşı Birleşmiş Milletler Antlaşması

BM Genel Kurulu 1975 yılında işkencenin önlenmesi bildirisini (İşkence ve Diğer Zalimane İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezalara Maruz Bırakılmaya Karşı Tüm Kişilerin Korunması Bildirisi) kabul etmiş ve bu bildirinin etkin bir şekilde izlenmesi görevini BM İnsan Hakları Komisyonuna vermişti. Bu bildirinin gerekli etkinliği sağlayamaması üzerine bunun sözleşme haline getirilmesi yönünde bir görüş belirmiş ve bunun üzerine 1985 yılında BM’ce hazırlanan “İşkence ve İnsanlık Dışı Davranışlara Karşı Birleşmiş Milletler Antlaşması” imzaya açılmış ve yeterli sayıya ulaşınca 1987 yılında yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme 33 maddeden oluşmaktadır. 1. maddesiyle işkencenin tanımı yapılmıştır. Buna göre, “İşkence terimi, bir şahsa, bu şahsın veya üçüncü bir şahsın işlediği veya işlediğinden şüphe edilen bir fiil sebebiyle, cezalandırmak amacıyla bilgi veya itiraf elde etmek için veya ayrımı gösteren herhangi bir sebep dolayısıyla bir kamu görevlisinin veya bu sıfatla hareket eden bir başka şahsın teşviki veya rızası veya muvaffakatiyle uygulanan fiziki veya ıstırap veren bir fiil anlamına gelir.”

Bu madde işkenceyi mutlak bir yasak olarak düzenlemektedir. 2. maddesine göre savaş, savaş tehlikesi, iç siyasi istikrarsızlık ya da benzeri diğer olağanüstü haller türünden hiç bir istisnai koşul işkenceyi haklı kılmaz. Yaşam hakkı açısından olağanüstü durumlarda, yakın savaş, savaş hali durumlarında istisna getirilmişken, işkence için böyle bir istisna getirilmemiş, her koşulda geçerli olacağı hükme bağlanmıştır.

15 a.g.k., s. 182.

16 a.g.k., s. 183.

Bu sözleşmenin çizdiği genel çerçeve şu şekildedir:

- Taraf devletlere işkencenin önlenmesi amacıyla etkili yasal, yönetsel, yargısal ve öteki nitelikteki önlemleri alma ödevi yüklemektedir.
- Ayrık tanımama ödevi; işkencenin uygulanmasının istisnası yoktur.
- İşkence kanunsuz emirdir. Üstün bu emri vermesi işkenceye gerekçe olarak gösterilemez.
- Bir kimse işkence görme olasılığı olan ülkeye iade edilemez.
- İşkence yapma kadar, işkenceye katılma ve tepkisiz kalma da suç sayılmalıdır.
- İşkence iddiaları kovuşturulurken taraf devlet tüm yardımı yapmalıdır.
- İşkence yasağı konusunda eğitim yapılmalıdır.
- İşkence sonucunda verildiği anlaşılan ifadeler kanıt olarak kullanılmamalıdır.

BM İşkenceyi Önleme Sözleşmesinin uygulanabilirliğini sağlama ve bu Sözleşmeye aykırı durumları takip etmek amacıyla İşkenceyi Önleme Komitesi kurulmuştur. Taraf devletler Komiteye işkencenin önlenmesi konusunda aldıkları önlemlere dair periyodik olarak rapor vereceklerdir. Ayrıca Komite bir taraf devlette işkence yapıldığına dair güvenilir bilgiler aldığı anda taraf devleti işkenceyi önleme konusunda işbirliği yapmaya davet etmektedir. Gerekli gördüğü takdirde taraf devlete bir ziyaret düzenlemektedir.

Devletlerin Komiteye işkence şikâyetinde bulunma hakkı, kendilerine karşı bu tür şikâyetleri inceleme konusunda Komitenin yetkisini tanımalarına bağlı tutulmuştur.

Ayrıca iki ya da daha fazla taraf devlet sözleşmenin yorumu veya uygulanmasını ilgilendiren konularda görüşme yoluyla çözülemeyen anlaşmazlıklar için hakeme başvurabilir. Hakeme gitme isteminden başlayarak altı ay içinde taraflar hakem oluşturma konusunda anlaşmaya varamazlarsa herhangi biri anlaşmazlığı Uluslararası Adalet Divanına götürebilecektir. Türkiye Cumhuriyeti Sözleşmeye bu yönde bir çekince koymuştur.

1.3.İşkence Yasağının Bölgesel Düzeyde(Avrupa Konseyi) Korunması

Birleşmiş Milletler kapsamında hazırlanan ve uluslararası düzeyde kabul gören insan hakları bildirge ve sözleşmeleri, Birleşmiş Milletler'in, çok ve farklı kültürlerle sahip devletlerden oluşması nedeniyle, genel nitelikteydi. Söz konusu metinler, insan hakları dizgesi içinde yer alan hemen tüm hakları

içermekle beraber, özellikle uygulama ve daha da önemlisi, bunun denetlenmesine ilişkin mekanizmaları içermemekteydi. Avrupa Konseyi'nin homojen yapısı dikkate alındığında belirtilen eksikliğin kolayca giderilebileceği görülecektir. Nitekim Konsey, bu eksikliği tespitle, kendi bünyesinde yeni ve daha etkili düzenlemelere gitmekte gecikmemiştir. Avrupa Konseyi'nin, insan hakları alanındaki yeni yaklaşımının ürünleri olan belgelere yine, işkence konusu ile bağlantıları ölçüsünde aşağıda değinilecektir.

1.3.1. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)

İnsan haklarının uluslararası düzeyde korunması amacıyla BM bünyesinde yürütülen çalışmalarla eşzamanlı olarak, Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler de kendi aralarında harekete geçerek bir sözleşme hazırlamayı kararlaştırdılar. II. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası arenadaki bloklaşma ve soğuk savaş koşulları içinde oluşturulan ilk siyasal örgüt olan Avrupa Konseyi'nin kurulduğu 1949 tarihinden sonra, kimi insan haklarını tanıyıp bunların uygulanmasını sağlayarak denetim ve koruma mekanizmalarına yer veren bir belge hazırlanması daha özellikli ve ivedi bir görev niteliği kazanmıştı.¹⁷ İnsan Hakları Sözleşmesi bu ihtiyaçtan hareketle hazırlanarak yürürlüğe konmuştur.

AİHS'nin en önemli özelliği, koruma altına aldığı temel hak ve özgürlükleri kapsamlı olarak düzenlemesi, hangi koşullarla ve nasıl sınırlanabileceklerinin ölçütlerini koyması ve işlevselliğini sağlayacak denetim organlarını kurmasıdır. Bu yapılanmaya katılan Avrupa Konseyi ülkeleri ulusal düzenlemelerinde Sözleşmeye aykırı yasalar çıkarmama ve varolan hukuklarını Sözleşmeye uygun bir biçimde yenileme yükümlülüğü altındadırlar. Sözleşmeye göre bu denetimi sağlayacak mekanizma içinde üç organ yer almaktadır: İnsan Hakları Komisyonu, İnsan Hakları Mahkemesi ve Bakanlar Komitesi. Fakat Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin değişiklik protokolü niteliğinde olan ve mevcut denetim mekanizmasını değiştiren 11 No'lu Ek Protokol Türkiye de dahil olmak üzere ilgili devletlerce 1997 yılında onaylanmış ve 1 Kasım 1998 tarihinden itibaren Komisyon-Divan ayrımını kaldırıp Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi uygulamasına geçmiştir.

Sözleşme, Türkiye tarafından 10 Mart 1954 tarihinde, 6366 sayılı ile çıkarılan yasayla onaylanmıştır. Türkiye, Sözleşmenin bireysel başvuru hakkını 1987 yılında, Mahkemenin zorunlu yargı yetkisini 1989 yılında tanımıştır.

17 Mesut Gülmez, "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin Hazırlık Süreci, İnsan Hakları Yılı, s. 16, 1994, s. 15.

AİHS ile getirilen hak ve özgürlükler ve taraf devletlerin bunları uygulama yükümlülüğü, Başlangıçta ifadesini bulan “ortaklaşa güvence” sisteminin denetimi altındadır ve Sözleşmeyle kurulan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (11 No’lu Ek Protokolden Önce Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ile birlikte) ortaklaşa güvenceyi sağlamaya yönelik denetim organıdır.

Sözleşme ile koruma altına alınan temel hak ve özgürlüklerin taraf devletlerce ihlal edilmesi karşısında iki tür başvuru yolu öngörülmüştür. Bunlar; Sözleşmenin 24. maddesinde yer alan “devletlerarası başvuru” ve 25. maddeyle düzenlenen “kişisel başvuru” yollarıdır.

Bu sözleşmenin 3. maddesi işkence yasağını düzenlemiş, “hiç kimse işkence ya da insanlık dışı yahut aşağılayıcı muamele ya da cezaya maruz bırakılamaz” denmiştir. Ayrıca sözleşmesinin yaşam hakkını düzenleyen 2. maddesi ile kişi güvenliği ve özgürlüğü hakkını düzenleyen 5. maddesi hükümleri de işkence yasağı ile yakından ilişkilidir.

Türkiye’de meydana gelen bazı olaylar nedeniyle, Sözleşmenin 3. maddesinin ihlal edilmiş olduğu iddiasının ileri sürüldüğü davaların bir bölümünde, özellikle Türk hukuk sisteminin bazı eksiklikleri nedeniyle, Türkiye’nin 3. maddeyi dolayısıyla Sözleşmeyi ihlal ettiği biçiminde sonuçlar çıkmaya başlamıştır.

Bu durumun neden ortaya çıktığı, Türkiye’de hangi uygulama ya da muamelelerin, Sözleşmenin 3. maddesinde yasaklanan davranış türlerine girdiği, bunların nasıl giderilebileceği ve her şeyden önemlisi Türk iç hukukunun ve pratiğinin bu alandaki eksiklikleri, üzerinde durulması gereken temel hukuksal konular niteliğindedir.

Türkiye’ye ilişkin olarak, Sözleşmenin 3. maddesinin kullanıldığı ve Mahkeme tarafından denetim konusu yapılan olaylar, genel olarak;

- “Köy yakma” olarak adlandırılan, Türkiye’nin güney doğusunda, terörizmle mücadele sırasında, Devletin güvenlik güçlerinin bu mücadele çerçevesinde, bazı köylerde, bazı köylülerin evlerini yaktıkları yönündeki iddialardan;
- Gözaltı uygulamaları özellikle gözaltı sırasında, sorgulama ile görevli güvenlik güçlerinin, “işkence ve kötü muamele” yaptıkları hak- kındaki iddialardan;
- Ortadan kaybolan ve güvenlik güçleri tarafından terör örgütü PKK’ya katıldığı ileri sürülen bir kişinin, gözaltına alındığı ve gözaltında kaybolduğu iddiasından;

kaynaklanmaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Türkiye’de meydana gelen ve bir anlamda Türk iç hukuku ile bağlantılı gördüğü uygulamaları, Sözleşmenin 3. maddesinin ölçütleri ile karşılaştırmakta ve denetlemektedir.

Gerek Komisyon, gerek Mahkeme, görevlilerinin uygulamaları nedeniyle, bir Devletin, Sözleşmenin 3. maddesini ihlal edip etmediğini karara bağlarken, eldeki kanıtların, “her türlü şüpheden uzak, açık, kesin kanıtlar” olmasını zorunlu görmektedir.

Mahkemenin içtihadına göre, temel olan, bir Devlet’ in, Sözleşmenin diğer maddeleri konusunda olduğu gibi, 3. madde hususunda da, yer alan hakkı ihlal ettiğinin, açık ve kesin olarak, “her türlü makul şüpheden uzak olarak” kanıtlanmasıdır.

1.3.2. Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi (İşkencenin ve İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Davranış ya da Cezanın Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi)

İnsan hak ve özgürlüklerinin tanınması ve aykırılıkların yasaklanması konusunda Birleşmiş Milletlerce benimsenen belgeleri, daha ileri düzenlemelerle bölgesel düzeyde gerçekleştirmeye çalışan Avrupa Konseyi, işkence yasağı konusunda da aynı yolu izlemiştir. Bu konudaki çalışmalar 1980 yılında başlamış ve Sözleşme, 26 Haziran 1987’de Bakanlar Komitesi’nce kabul edilerek, 1989 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşme’yi 11 Ocak 1988’de imzalamış, 26 Şubat 1988 tarihinde onaylamıştır (R.G. 27.2.1988, sayı: 19738).

Söz konusu Sözleşme yapılırken, genel olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümleri, özel olarak bu Sözleşmenin 3. maddesinde yer alan “Hiç kimse işkenceye veya insanlık dışı veya küçültücü ceza veya muameleye tabi tutulmayacaktır” hükmü göz önünde bulundurulmuştur.

Sözleşme, Başlangıç bölümü ile, 23 maddeden oluşmaktadır. Sözleşme’nin 1. maddesi ile, İşkence ve İnsanlıkdışı ya da Onurkırıcı Davranış ya da Cezaya Karşı Avrupa Komitesi (AİÖK)’nin kurulması öngörülmüştür.

AİÖS’nin amacı, özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin denetimini sağlamak ve özellikle de söz konusu kişilere karşı işkence veya insanlık dışı muamele yapılmasını engellemektir. Sözleşmenin 1. maddesi, bu amacın tahakkuku için bir Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (AİÖK) kurmuştur. AİÖK, kendisine delil toplama ve rapor hazırlama fonksiyonu verilen yargısal olmayan bir organdır. Rapor yapma fonksiyonuna sahip bir organ olan AİÖK Söz-

leşmeye taraf devletlerin birer temsilcisinden oluşmaktadır. Yargısal olmayan bir organ olma niteliğinin ortaya çıkardığı iki önemli özellik vardır. Bunlardan birisi, AİÖK bireysel şikâyetler konusunda karar verme yetkisine sahip değildir. Diğerisi ise, fonksiyonunu yerine getirebilmesi için, AİÖK'ne özgürlüklerden yoksun bırakılma yerlerine periyodik ve periyodik olmayan (ad hoc) ziyaretler yapma yetkisi verilmiştir. Böyle bir yetki verilmesinin amacı, özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilere yapılan muameleleri incelemektir. Elbette, bu ziyaretler, gerektiğinde, söz konusu kişilerin işkence veya insanlık dışı muamelelerden korunmalarının güçlendirilmesi düşüncesi ile yapılabilecektir.

AİÖK'nin görevi, insan hakları ihlallerinden dolayı devletleri suçlayarak mahkûm etmek veya kınamak olmayıp, özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilerin korunmasını daha da güçlendirmek için taraf devletlerle işbirliğine gitmektir. Dolayısıyla, sözleşmeye taraf her bir devlet, AİÖK'nin karakol, cezaevi, akıl hastanesi gibi kamu otoriteleri tarafından kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı yerlere yapacakları ziyaretlere izin vermek zorundadır. AİÖK, her ziyaret sonrasında, ilişkide bulunduğu makamların görüşlerini de içerecek biçimde tespit ettiği durumlar hakkında bir rapor hazırlar. Rapor, nezarethane, cezaevi gibi özgürlüklerden yoksun bırakılan kişilerin bulundurulduğu yerlerin fiziksel şartlarının düzeltilmesi veya kişilerin daha sağlıklı bir başka yere nakli gibi tavsiyeleri de içerebilir. Sonunda rapor, ilgili devlet otoritelerine gönderilir. AİÖK'ün çalışmalarında gizlilik esastır. Sözleşmeye taraf olan ilgili devlet açıklanmasına karar verinceye kadar da bu rapor gizli kalır. Ancak, ilgili devlet AİÖK ile işbirliği yapmaktan ve onun tavsiyeleri doğrultusunda durumun iyileştirilmesinden kaçınırsa, Komite, üyelerinin 2/3'lik çoğunluğu ile kamu açıklaması yapmayı kararlaştırabilirler.

Bu gizlilik şartına bağımlı kalarak, Komite her yıl, yaptığı faaliyetlere ilişkin genel bir raporu, daha sonra Danışma Meclisi'ne gönderilip açıklanmak üzere, Bakanlar Komitesi'ne sunar.

AİÖK, insanların işkence veya insanlık dışı muamele veya cezaya maruz kalmama haklarının uluslararası korunması açısından, ziyaretlere dayalı, önleyici karakterli bir yapıya sahiptir. Kendilerinin, AİHS'nin 3. maddesine aykırı biçimde, işkence veya insanlık dışı muameleyle maruz kaldığını iddia edenlerle ilişkili olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'deki mekanizmalar ise, işlemeye devam etmektedir.

Sözleşmenin 21. maddesi ile; “Bu Sözleşmenin hükümlerine hiçbir çekince konamaz” denilerek taraf devletlerin Sözleşme ile getirilen koruma mekanizmalarını gevşetmek yönünde koyabilecekleri çekinceler engellenmiştir.

Sözleşme ile bağımsız bir ülke açısından bugüne kadar görülmemiş bir takım yükümlülükler getirilmiştir. Komitenin kuruluşu, yetkileri ve çalışmaları konusunda taraf devletlerin yükümlülükleri bu kapsamdadır. Sözleşmeyi benzer nitelikteki diğer antlaşma ve sözleşmelerden ayıran ve ayrıcalıklı bir konum kazandıran niteliği budur.

Türkiye, Sözleşmeye 1988 yılından bu yana taraf durumundadır. Bu tarihten günümüze, AİÖK, Sözleşmeden kaynaklanan yetkiye dayanarak ülkemize çok sayıda ziyarette bulunmuştur.

Türkiye, Sözleşme denetim siteminin işlemeye başlamasının ardından 1990 ve 1991 yıllarında koşulların dayatması üzerine ilk iki ad hoc ziyaretin gerçekleştirildiği ilk ülkedir. Yine Türkiye koşulların gerektirdiği bu ilk iki denetimin ardından denetim sistemi çerçevesinde en ağır yaptırım olan "kamu açıklaması" na iki kez olmak üzere konu olan ilk ve tek ülkedir.¹⁸

III- ULUSAL MEVZUATIMIZDA İŞKENCE YASAĞI

1.1. Anayasalarımızda İşkence Yasağı

Anayasal belgelerimizde işkence ve diğer zalimane, aşağılayıcı ya da insanlık dışı muamele ve ceza yasağının iki yüz yıla yakın bir geçmişi vardır. Ülkemizde işkence ve işkence benzeri uygulamaların önlenmesine ilişkin çabaların ilk örnekleri 1808 tarihli Senedi İttifakta vergi toplama açısından yer almış, 1839 yılında ilan edilen Gülhane Hattı Hümayunu'nda da aynı konuya yer verilmiştir. "İşkence ve eziyet yasağı" ifadesi ise bu şekilde ilk kez 1856 tarihli Islahat Fermanında yer almıştır.¹⁹

Islahat Fermanında işkenceye karar verenlerin, uygulayanların ve bunların üstleri konumunda bulunanların sorumlu tutulacakları belirtilmiştir. 1875 tarihli Ferman-ı Adalet Metninde de yasal dayanağı bulunmayan ve mahkemeden alınmış bir karara dayanmayan "hapis" uygulamasının ve işkenecenin yasak olduğu hatırlatılarak aksine davrananların şiddetle cezalandırılacağı belirtilmiştir. 1876 Kanun-i Esasi ve 1924 Anayasalarında da işkence ve benzeri kötü muamelenin yasak olduğu kuralı getirilmiştir.²⁰

18 Mesut Gülmez, "İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi ve Türkiye'ye Yönelik Açık Bildirimleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31. Sayı 1. Mart 1998. s. 13.

19 Tekin AKILLIOĞLU, "İşkencenin, İnsanlık Dışı, Aşağılayıcı Zalimce ve Cezaların Önlenmesi", TODAİE İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 10-1 1,1988-1989, s. 19.

20 . a.g.m., s. 19.

1961 Anayasasının “Kişi Dokunulmazlığı” başlığı altında düzenlenen 14. maddesinde “Kimseye eziyet ve işkence yapılamaz. İnsan haysiyetiyle bağdaşmayan ceza konulamaz” hükmü getirilmiştir.

İşkence ve kötü muamele yasağı 1982 Anayasasında da 1961 Anayasasına benzer olarak “Kişi Dokunulmazlığı” başlığı altında düzenlenmiştir. 17. madde kapsamında “işkence yasağı” ile “vücut bütünlüğü” kavramı arasında bir bağlantı kurulabilir. Anılan maddede kişinin “vücut bütünlüğü”ne dokunulamayacağı kurala bağlanmaktadır. Ancak işkencenin sadece vücut bütünlüğüne değil, aynı zamanda kişinin manevi varlığını da yıkıma uğrattığı açıktır. 17. maddenin ikinci fıkrasında yer alan “vücut bütünlüğü” ilkesinden sonra 3.fıkrasında: “Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz” denilmek suretiyle işkence yasaklanmıştır. Bu düzenleme ile işkence geniş anlamda ele alınmış, sadece ceza değil, muamele ve davranışlar da bu kapsama alınmıştır. İşkence yasağında maddi ve manevi varlığı geliştirme hakkı ile insan haysiyeti bir arada değerlendirilmiştir. Anayasamızın 15. maddesinde de bu korumanın olağanüstü rejim dönemlerinde de devam edeceği vurgulanmıştır. 15. madde ile savaş, seferberlik, olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında kişinin yaşam hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamayacağı, askıya alınmayacağı belirtilmiştir.

1.2.Ceza Kanunlarımızda İşkence Yasağı

İşkencenin önlenmesi, suçların kovuşturulması ve ceza infaz düzenini ilgilendirdiğinden esas itibariyle ceza hukuku ve ceza muhakemesi dallarının inceleme alanı içindedir.

1858 tarihli Ceza Kanunname-i Hümayunu işkence ve kötü muameleyi suç olarak düzenlemiş ve yaptırma bağlamıştır.

Türk Ceza Kanunu işkence ve benzeri eylemleri “Hükümet Memurları Tarafından Efrada Karşı Yapılacak Su i Muameleler” başlığı altında (243. madde ile 251. maddeler arasında) sekiz türe ayırarak kurala bağlamış ve devletin memurlarının görev sırasında suç işlemelerini ağırlaştırıcı neden olarak kabul etmiştir. 243. madde ile işkence 245. madde ile de kötü muamele düzenlenmiştir ve sorumluları için ceza öngörülmüştür.

Türk Ceza Kanununda 1999 yılında yapılan bir değişiklik ile (Resmi Gazete sayı: 23801, tarih: 29 Ağustos 1999), 243 ve 245 inci maddeler değiştirilmiş, işkence suçu için getirilen tanımın kapsamı genişletilmiş ve bu suç için öngörülen müeyyideler caydırıcı bir hale getirilmiştir.

243. maddeye göre işkence tanımı:

- Cürümleri söyletmek
- Mağdurun, şahsi davacının, davaya katılan kimsenin veya bir tanığın, olayları bildirmesini engellemek
- Şikâyet veya ihbarda bulunmasını önlemek için

Yahut

- Şikâyet ve ihbarda bulunması veya tanıklık etmesi sebebiyle veya diğer herhangi bir sebeple
- İşkence etme veya zalimane veya gayri insani veya haysiyet kırıcı muamelelere başvurma

şeklinde yapılmıştır.

245. maddeye göre “Kötü muamele”nin tanımı:

- Devletin cebir kullanmaya yetkili memurunun
- Görevini yaptığı sırada
- Kanun veya nizamın gösterdiği haller dışında
- Bir kimseye kötü muamele yapması veya cismen eza etmesi veya o kimseyi dövmesi veya yaralaması

şeklinde yapılmıştır.

İşkence ve kötü muamele TCK’da kendiliğinden bir suç olarak değil de belli suçların ögesi veya ağırlaştırma nedeni olarak düzenlenmiştir. Memurların kötü muameleleri cürüm söyletme ve zor kullanmada sınırın aşılması hallerinde oluşan suçların “maddi unsurlarından sayılır.

İşkence ulusal mevzuatımızda bu şekilde düzenlenip, ulusal boyutta bir koruma mekanizmasına kavuşturulmuştur.

1.3. İşkencenin Önlenmesine Yönelik Olarak Ülkemizde Son Yıllarda Yapılan Hukuksal Düzenlemeler

İşkence ve kötü muamele yasağı konusunda uluslararası denetim mekanizmalarının Türkiye’ye gerçekleştirdiği ziyaretler, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne yapılan başvurular ve Avrupa B iri İ ğ i ’ ne tam üyelik sürecinde Kopenhag Siyasi Kriterleri’ne uyum çerçevesinde gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri ile, bireyin temel hakları arasında en önemli yere sahip “yaşama hakkı’nın korunması ve işkence ve kötü muamelenin önlenmesi çerçevesinde önemli adımlar atılmıştır. Bu kapsamda Anayasa, Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda değişiklikler yapılmıştır.

Bu değişikliklerden en önemlilerinden biri gözaltı sürelerinin kısaltılmasıdır. Gözaltı sürelerinin kısaltılması işkenceyi zorlaştırmaktadır, çünkü derin izler bırakacak yöntemleri kullanmayı olanaksız hale getirmektedir. CMUK'ta 1992 ve 1997 yılında yapılan değişikliklerden önce gözaltı süreleri, özellikle DGM kapsamındaki suçlarda ve Olağanüstü Hal Bölgesinde, oldukça uzundu. Sürenin uzun olması, işkence ve kötü muamele suçlarının işlenebilmesi açısından tehlikeli bir zemin oluştuyordu. Bu nedenle, gözaltı sürelerinin kısaltılması, işkence fiilinin işlenmesini önleyici önemli düzenlemelerden birisidir.

CMUK ve 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda yapılan değişiklikle, gözaltı süreleri şu hale getirilmiştir (06.03.1997 tarih ve 4229 sayılı Kanun).

Söz konusu değişiklikle gözaltı süreleri;

Münferit suçlarda	: 24 saat
Toplu suçlarda	: 24 saat
Toplu suçlarda savcının isteği üzerine	: 4 gün
Hakim kararıyla uzatılması halinde zaman avukatla görüşme imkânı mevcuttur.	: 7 gün olarak belirlenmiştir ve her
DGM kapsamındaki suçlarda gözaltı süreleri;	
Münferit suçlar için	:48 saat
Toplu suçlarda	:48 saat
Toplu suçlarda savcının isteği üzerine	: 4 gün
Hakim kararıyla uzatılması halinde ve hakim kararıyla uzatma olması imkânı tanınmıştır.	: en çok 7 gün olarak belirlenmiştir
OHAL uygulanan bölgelerde ise;	
Münferit suçlar için	: 48 saat
Toplu suçlarda	: 48 saat
Toplu suçlarda savcının isteği üzerine	: 4 gün
Hakim kararıyla uzatılması halinde DGM kapsamında ise en çok 10 gün olarak belirlenmiş ve DGM kapsamındaki suçlarda hakim kararıyla uzatma olması halinde avukatla görüşme imkânı tanınmıştır.	: en çok 7 gün fakat işlenen suç

1.3.1 Anayasa

3 Ekim 2001 tarihinde kabul edilen ve 17 Ekim 2001 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4709 sayılı, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunu”nun 4 üncü maddesiyle, 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 19 uncu maddesinin beşinci fıkrasının ilk cümlesi, altıncı fıkrası ile son fıkrası değiştirilmiş ve buna göre, “ Yakalanan veya tutuklanan kişi, tutulma yerine en yakın mahkemeye gönderilmesi için gerekli süre hariç en geç kırk sekiz saat ve toplu olarak işlenen suçlarda en çok dört gün içinde hakim önüne çıkarılır.”²¹ denilmek suretiyle, gözaltı süreleri iki gün ve dört gün olarak tespit edilmiştir.

1.3.2 Yasalar

Türk Ceza Kanununda 1999 yılında yapılan bir değişiklikle, işkence tanımının kapsamı genişletilmiş ve işkence ve kötü muamelede bulunan zabıta görevlilerine yönelik cezalar artırılmıştır.²²

CMUK'ta yapılan değişiklikle de ifade almada yasak sorgu yöntemleri ve işkence altında alınan ifadelerin geçerli olamayacağı hükme bağlanmıştır.

Bu düzenlemeye paralel nitelikte bir diğer düzenleme, 1998 yılında yürürlüğe giren “Yakalama, İfade Alma ve Gözaltına Alma Yönetmeliğidir.

CMUK madde 135/a: “İfade verenin veya sanığın beyanı özgür iradesine dayanmalıdır. Bunu engelleyici nitelikte kötü davranma, işkence, zorla ilaç verme, aldatma, yorma, bedensel cebir ve şiddette bulunma, bazı araçlar uygulama gibi iradeyi bozan bedeni veya ruhi muameleler yapılamaz.

Kanuna aykırı bir menfaat vaat edilemez.

Yukarıdaki fıkralarda belirtilen yasak yöntemlerle elde edilen ifadeler rıza olsa dahi delil olarak değerlendirilemez.”

Anayasa değişikliğine uyum kapsamında 4744 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 5 inci maddesiyle yapılan değişiklikle;

- “Bu süreler hakim kararıyla Cumhuriyet savcısının talebi ve hakim kararıyla yedi güne kadar uzatılabilir. Hakim, karar vermeden önce yakalanan veya tutuklanan kişiyi dinler.” denilmek suretiyle, CMUK ve DGM Kanununda uygulama açısından gerekli düzenleme sağlanmıştır.²³

21 17.10.2001 tarih ve 24556 sayılı Resmi Gazete.

22 R.G.29.08.1999 tarih ve 23801 sayı.

23 R.G. 19.02.2002 tarih ve 24676 sayı.

- Yine aynı Yasayla, tutuklamadan ve tutuklamanın uzatılmasına ilişkin her kararlar CMUK m. 107); yakalamadan ve yakalamanın uzatılmasına ilişkin emirden (CMUK m. 128) tutuklanalım veya yakalananın bir yakını veya belirlediği bir kişiye, hakim ya da Cumhuriyet savcısının kararıyla gecikmeksizin haber verilmesi hüküm altına alınmıştır.²⁴

11.01.2003 tarih ve 4778 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ” ile;

- Türk Ceza Kanunu’nun 245 inci maddesine bir fıkra eklenerek, işkence ve kötü muameleden mahkûm olanlara verilen hapis cezalarının para cezasına veya tedbirlerden birine çevrilemeyeceği ve ertelenmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

- Yine, 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’da yapılan değişikliklerle; Türk ceza Kanunu’nun 243 ve 245 inci maddeleri ile Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun 154 üncü maddesinin bu Kanun kapsamında olmadığı hüküm altına alınmıştır.

Böylece, işkence ve kötü muameleden dolayı açılacak soruşturmanın idari izne gerek kalmadan, doğrudan doğruya cumhuriyet savcısınca yapılacağı öngörülmüştür.

Adalet Komisyonunda 20.01.2003 tarihinde kabul edilen “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ” ile;

- 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 445/a ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun 327/a maddelerinde yapılan değişikliklerle; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları bakımından muhakemenin iadesi yoluna gidilmesini kolaylaştırmak amacıyla, eski metinde mevcut olan, “başvurunun tazminatla giderilemeyecek sonuçlar doğurduğunun anlaşılması” ibaresi madde metinlerinden çıkarılmıştır.

9.04.2002 tarih ve 4748 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ”la gerçekleştirilen değişikliklerle;

Devlet Memurları Kanununa bir fıkra eklenerek, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nce verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hükme bağlanmıştır.

24 R.G. 19.02.2002 tarih ve 24676 sayı.

"Yakalama, İfade Alma ve Gözaltına Alma Yönetmeliği"nde;

Madde 23- İfade veren şüphelinin beyanları hür iradesine dayanmalıdır. Yasak yöntemlerle elde edilen ifadeler, rızası olsa bile delil olarak değerlendirilemez. Bu nedenle gözaltındaki kişiye;

a) Özgür iradeyi engelleyici nitelikte kötü davranma, işkence, zorla ilaç verme, aldatma, yorma, bedensel cebir ve şiddette bulunma, bazı araçlar uygulama gibi iradeyi bozan bedeni veya ruhi muameleler yapılamaz.

b) Kanuna aykırı bir menfaat vaat edilemez.", denilmek suretiyle,

İnsan hak ve temel özgürlükleri konusunda ülkemizdeki önemli yakınma ve sorunlardan biri olan, sanıkların yakalanma, denetim ve gözetim altına alınma ve tutuklanmaları sırasında muhatap oldukları eylem ve işlemlerde ve özellikle ilk ifade alınmasında, işkenceye veya gayri insani veya küçültücü muameleye maruz kaldıkları yönünde iddiaların önü alınmak istenmiştir. Yönetmelikle getirilen düzenlemelerle, nezarethane ve gözaltı mahallerinin sahip olması gereken nitelikler, sanığın sahip olduğu haklar, doktorlarının alınmasında uyulması gereken esaslar, ifade almanın esas ve usulleri, nezarethane defter ve kayıt usulleri ve sanığın nezarethanede bulundurulduğu süreler içinde ihtiyaçlarının karşılanması konusunda uyulması gereken esaslar hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, gerek Anayasada, gerekse 2845 ve 1412 sayılı Kanunlarda gözaltı süreleri, gözaltı süresinin uzatılması durumunda müdafii ile görüşme ve yakalanan kişilerin yakınlarına haber verme ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Yine, 2 Mayıs 2001 tarih ve 24398 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4667 sayılı "Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile de görüşme yerleri ile ilgili düzenleme yapılmıştır.

Anayasada ve 2845, 1412 ve 4667 sayılı Kanunlarda yapılan değişiklikler sonucunda "Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği"nin dayandığı yasalarla uyumlu olması ihtiyacı hasıl olmuş ve bu amaçla Yönetmeliğin yukarıda bahsedilen Kanun maddelerinde yapılan değişikliklere paralel düzenlemeler içeren maddeleri, yapılan değişikliklere uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Yönetmeliğin değiştirilmesine yönelik tasarı hazırlanırken, yakalananların doktor raporlarının alınması sırasında uyulması gereken hususlara ilişkin 10 uncu maddenin son fıkrası, Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesinin tavsiyesi doğrultusunda değiştirilmiş, ayrıca, Yönetmeliğin bazı maddelerinde yer alan ifadeler Anayasa ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa uyumlu hale getirilmiştir.

IV- İŞKENCENİN ÖNLENMESİ ÇERÇEVESİNDE ÖNERİLER

1.1 Adli Alan

Sanıkların, işkence gördüklerine ilişkin ifadeleri mahkemelere dikkate alınmamakta ve araştırılmamakta, sanığa sadece suç duyurusunda bulunması gerektiği hatırlatılmaktadır. Sanıklar, çoğu durumda, suç duyurusunda bulunsalar dahi, iddialarını ispatlayamadıklarından sonuç alamamaktadırlar. Mahkemelerin bu tutumu, işkencenin önlenememesinde önemli bir etkiye sahiptir.

CMUK'nun 254 üncü maddesi hükmü, "hukuka aykırı şekilde elde edilen deliller hükme esas alınmaz" demektir. Yani, sanığın emniyette alınan ifadesi eğer işkence veya kötü muamele altında alınmışsa karara dayanak yapılamaz. Sanıklarca ileri sürülen işkence iddiasını araştırmayan mahkeme, iddianın doğruluğu halinde bu hükme aykırı işlem tesis etmiş olmaktadır. Öte yandan, bu tutumun, işkence ve kötü muamele niteliğinde davranışların nedeni, kaynağı olduğu ileri sürülemese de, en azından, cesaretlendirdiği ve yine bu durumun, işkencenin önlenmesine ilişkin gayretleri sekteye uğrattığını ileri sürmek çok da yanlış olmayacaktır.

Güvenlik güçlerinin sahip olduğu sınırlı teknolojik olanaklar ve uzman personel sıkıntısı dikkate alındığında, suçların aydınlatılması ya da suçluların yakalanmasının en önemli yönteminin, "sanıktan delile ulaşmak" ve bu doğrultuda sanığı, kendisi veya başkaları hakkında ifade vermeğe zorlamak olacağı aşikârdır.

Yine, görevde başarının, her ne koşulda olursa olsun, aydınlatılan olay sayısı ile ölçüldüğü bir durumda, sanığın kolluk kuvvetlerince alınan ifadesini hüküm tesis etmek için yeterli kabul eden ve sanıkların işkence iddialarını araştırmaktan kaçınan mahkemelerin; görevi, yasalar çerçevesinde, suçu önlemek ya da aydınlatmak veya suçluları yakalamak olan kolluk personeline, yukarıda ifade olunan uygulama bağlamında, önemli bir olanak sağladığı kuşkusudur. Açıklanan nedenlerle, işkence ve kötü muamelelerin ortadan kaldırılması açısından adli kapsamında aşağıda belirtilen tedbirlerin alınmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

1- Sanığın, özellikle yer, tarih, eşkâl ve işkence biçimine ilişkin ayrıntılı anlatımlarını içeren işkence veya kötü muamele iddiaları, mahkemeye mutlaka araştırılmalıdır.

2- Bu araştırma sonucunda, suç teşkil edecek bir işkence veya kötü muamele bulgusunun tespiti halinde savcılıklar harekete geçirilmelidir.

3- İşkence iddialarının savcılıklarca doğrudan araştırılması ve sanık ifadelerinin savcılıklarca alınması sağlanmalıdır.

4- Özellikle gözaltı süresinde, savcılıkların emniyet birimlerini sürekli kontrol etmesi sağlanmalıdır.

5- Sanık yakınlarının veya avukatının, başvuruları halinde, sanıkla görüşmeleri engellenmemeli, kolaylaştırılmalıdır.

6- Sanık ifadesinin alınması esnasında mutlaka avukat yardımından yararlanması sağlanmalıdır ve avukat bulunması sanığın isteğine bırakılmamalıdır. Avukat bulunmaksızın alınan ifadeler geçersiz sayılmalıdır.

7- İşkence ve işkencenin önlenmesi hakkında müstakil bir kanun çıkartılması düşünülmelidir. Bu tür bir düzenlemenin sağlayacağı önemli yararlar bulunmaktadır. Öncelikle bu tür bir düzenleme; işkence ve kötü muamelenin tanımlanması ve tespiti, yeterli derecede araştırılması, delillerin temini ile adli tıp kurumu, emniyetin denetimi, tutuklu ve avukat ilişkisi gibi uzmanlık gerektiren, çok boyutlu bir konunun, dağınık halde bulunan mevzuatının bir kanunda toplanmasını mümkün kılacak ve uygulama da kolaylaştırılmış olacaktır. İşkencenin ve kötü muamelenin ayrıntılı tanımlanması ile maddi ceza kuralları yanında, yargılama usul kurallarını, avukat ve adli tıp ilişkilerini kapsayan özel bir kanun, işkenceyle mücadelede heyecan oluşturacak ve önleyici bir işlev görecektir.²⁵

1.2. İdari Alan

Yukarıda da ayrıntılı bir şekilde yer verildiği gibi, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi amacıyla mevzuat alanında Türkiye’de pek çok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Kuşkusuz, bu alanda olanaklar tüketilmiş değildir. Ancak, ilgili ulusal, uluslararası kesimlerce de ifade edildiği gibi, Türkiye mevzuatı bu açıdan en azından yeterli kabul edilmek gerekir. Sorun daha çok uygulamaya ilişkindir. Dolayısıyla, yapılması gerekenler bağlamında öncelikle ele alınması gereken uygulama alanına ilişkindir.

Bu kapsamda alınması mümkün bazı tedbirler şu şekilde sıralanabilir;

- İşkence, her gerçekleştiğinde, tüm üst düzey yetkililerce kınanmalıdır. Savaş da dahil olmak üzere, hiç bir koşul ve gerekçe ile hiç kimseye işkence uygulanamayacağını güvence altına alan bir siyasi iradenin tesisi gerçekleştirilmelidir. Bunun aynı zamanda çok güçlü bir toplumsal duyarlılık ve çok yönlü mücadele ile gerçekleştirilebileceği açıktır.
- İşkencenin uygulandığı yerlerin izlenmesi ve denetimine yönelik yasal güvencesi olan ya da olmayan bağımsız, yetkin komiteler oluşturulmalı, çalıştırılmalıdır.
- Tüm gözaltı birimlerine bağımsız, habersiz ve kısıtlanmasız denetim ziyaretleri yapılabilmelidir.

- İşkence şikâyet ve raporları, bağımsız kurumlarca zamanında ve kapsamlı olarak incelenmeli ve soruşturma sonuçları halka açıklanmalıdır.
- Adli Tıp Kurumu güçlendirilmeli ve mutlak özerkliği sağlanmalıdır. İşkence mağdurlarına yeterli tazminat ve tedavi imkânı sağlanmalıdır.²⁶
- Güvenlik güçleri personeline kurum içerisinde ve sürekli bir şekilde psikolojik rehberlik ve danışmanlık hizmeti sağlanmalıdır.
- Güvenlik birimlerinin teknik olanakları sayı ve donanım itibarıyla artırılmalıdır.
- Sıralı amirleri de kapsayacak bir sorumluluk sistemi oluşturulmalı ve her somut olayda mutlaka bu sistem, istisnasız işletilmelidir.

V- SONUÇ

Temel haklar konusunda insanlığın gündemini en fazla meşgul eden konulardan birisi de işkence yasağıdır. İşkence ve kötü muamele kişinin maddi ve manevi bütünlüğüne yönelik olarak devlet gücünü kullanan kişilerin doğrudan ya da dolaylı olarak katılması sonucu yapılan ağır acı ve ıstırap veren muameleler olduğu için birçok uluslararası koruma mekanizmasının konusunu teşkil etmiştir. Gerek Birleşmiş Milletler, gerekse Avrupa Konseyi çerçevesinde kabul edilen belgelerde hiç kimsenin işkenceye, zalimane insanlık dışı ya da onur kırıcı davranış ya da cezaya uğratılmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu tür davranışlar insan saygınlığına karşı suç sayılmıştır. Bu konuda kabul edilen uluslararası sözleşme hükümlerine göre; savaş durumu, savaş tehdidi, iç siyasi karışıklık veya bir başka olağanüstü durum söz konusu olsa bile, hiçbir durumda işkencenin haklı gösterilemeyeceği, bir üstten ya da resmi makamdan alınan emrin işkencenin gerekçesi sayılamayacağı, işkence yapıldığına inanmak için yeterli gerekçe bulunduğu, yetkili makamlarca ivedi ve yansız bir soruşturma yapılması gerektiği, işkence sonucu verilmiş olan ifadenin herhangi bir kovuşturmada delil olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir.

BM kararına göre işkence; bir kimseye kendisinden ya da üçüncü bir kimseden bilgi ya da itiraf sağlamak, kendisinin ya da üçüncü bir kişinin işlediği ya da işlediğinden kuşku duyulan bir eylemden ötürü onu cezalandırmak, kendisine ya da üçüncü kişiye gözdağı vermek ya da zorlamak maksadıyla, herhangi bir ayrımcılığa dayalı bir nedenle, bir resmi görevli ya da resmi sıfatla davranan biri ya da onun kıskırtması veya oluru ya da izniyle bir başkası tarafından bilerek maddi ya da manevi ağır acı vermek ya da

²⁶ www.tihv.org.tr/rapozel/2002-26haz/2002-26haz6.html.

eziyette bulunmak şeklinde tanımlanmıştır. “Zalimce, insanlık dışı davranış” gibi tabirlerin herhangi bir tanımı yapılmamıştır. Ancak, bunların da maddi ya da manevi kötü uygulamalara karşı mümkün olan en geniş korumayı sağlayacak biçimde yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir. Onur kırıcı muamele veya ceza, bireyi başkalarının ya da kendisinin gözünde küçük düşüren muamele olarak belirtilmiştir. Bunların arasındaki farkın yoğunluk konusu ile ilgili olduğunu söyleyebiliriz. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarına göre; sanığın uzun süre ayakta bırakılması, başına koyu renk torba geçirilmesi, sorgu öncesi kuvvetli ses altında tutulması, uyumasına engel olunması, yiyecek ve içecek kısıtlamasına gidilmesi aşağılayıcı muamele olarak değerlendirilmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi; görevlilerin istisna niteliğindeki kötü muamelelerinin devlete yüklenemeyeceğini, bunları uygulayan resmi görevlilerin sorumlu olduğunu belirtmiştir. İşkence ve kötü muamele konusunda Devletin sorumlu tutulabilmesi için; hukuka aykırı davranışların bir bütün oluşturur şekilde birbirleriyle bağlantılı olarak tekrarlanan bir hal almış olması, geleneksel ve alışılmış duruma gelmiş olması, üst makamların bunları engellemek için hiçbir girişimde bulunmaması, uygulamaya bile bile göz yumulmuş olması kriterleri aranmaktadır.

Genel olarak işkence iddiasını kanıtlamaktan yakman kişi yükümlü olmakla beraber; tutuklu ya da gözaltında bulunan bir şahsın güçsüz ve kendisine her şey yapılabilir bir konumda olduğu görüşünden hareketle Komisyon, tutukluluk sırasında kötü muamele iddiası varsa bunun aksini kanıtlama yükümlülüğünün ilgili yönetime düştüğünü belirtmiştir. Ancak yine de işkence ya da kötü muamele mağdurlarının bir “kanıt başlangıcı” göstermesi gerekmektedir. Soyut olarak işkence veya kötü muamele yapıldığı iddiasında bulunulmuş fakat, bir iz veya ipucu gösterilememiş ise şikâyetin “ciddi” bulunması mümkün görülmemektedir. Keza Mahkemeye göre işkence ve kötü muamelelerin yakın ve gerçek bir tehlike oluşturması da şikâyet için yeterli ve haklı bir nedendir.

Türk Ceza Kanunu (TCK) ile işkence ve kötü muamele yasaklanmış, işkence ve diğer fena muamele yapanlara 5 yıla kadar ağır hapis ve memuriyetten mahrumiyet cezası verilmesi öngörülmüştür.

Gözaltına alınırken sağlam olan kişide, daha sonra meydana gelebilecek her türlü yaralanma, iz vs. gibi değişikliklerden, kendisine atfi kabil olmayan sebeplerden ileri geldiğini Devlet ispat etmedikçe, sorumluluktan kurtulamaz. Bu sebeple, bu konuda en iyi uygulama sanığın gözaltına alınmadan önce ve serbest bırakılırken doktor muayenesinden geçirilmesidir.

İşkenceyi doğuran bir çok neden (tarihsel, kültürel, politik, toplumsal, ekonomik, psikolojik v.s.) söz konusudur. Öte yandan, işkence üç unsurun varlığında gerçekleşmektedir: İşkence yapan, işkenceye maruz kalan ve işkence olgusunun içinde var olduğu toplum. Bu sebeple işkencenin önlenmesi bu üç unsura yönelik çok yönlü çabaları zorunlu kılmaktadır. Bunun yanı sıra, işkencenin önlenmesinin diğer hakların korunması ve geliştirilmesinden geçtiği göz önünde tutulmalıdır.

İşkence ve kötü muamelelerin önlenmesi çerçevesinde özellikle mevzuat alanında çok ve önemli adımlar atılmıştır. Ancak, uzun yıllara dayalı deneyim ve gözlemlerin ışığında belirtmek gerekir ki, işkencenin önlenmesi yalnızca yasaların ve diğer mevzuat metinlerinin değiştirilmesi yoluyla mümkün olamamaktadır. Bu tür uygulamaların önlenmesi en başta anlayış, tutum ve davranışların değiştirilmesiyle olanaklıdır. Mevzuat kapsamında yapılacak düzenlemeler bir zemin oluşturabilir. Bu nedenle yalnız polis teşkilatı değil, bütün ceza yargısı sistemi bu anlayış ve yaklaşımla gözden geçirilmeli ve yeni bir süreç başlatılmalıdır.

İşkence ve kötü muamele gerek ulusal, gerekse uluslararası hukukta suç sayılmasına rağmen güvenlik kuvvetleri hakkında yaygın işkence iddiaları devam etmektedir. İşkence ve kötü muameleyi önlemek için mevcut yasaları değiştirmekten çok, zihniyet değişikliğine ihtiyaç vardır. Bu nedenle, özellikle kolluk personeli her fırsatta bu konuda uyarılmalı ve eğitilmelidir. Gözaltına alınan şahıslara işkence ve kötü muamele yapılmasını önlemek için; Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Yönergesi'ne kesinlikle uyulmalı, işkence yaparak suç işleyen personel hakkında gerekli adli ve idari işlemler derhal yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- 1- Giffard Camille, İşkencenin Rapor Edilmesi, Çev. Cengiz Orhan K., Essex Üniv. İHML, Egetan Bas., 2001, s. 44-45.
- 2- Semih Gemalmaz, Yaşam Hakkı ve İşkence Yasağı, Kayram Yayınevi, İstanbul, 1993, s. 137.
- 3- Kabaoğlu Ö. İbrahim, Özgürlükler Hukuku, AFA Yay., İst. 1994, s. 150-152.
- 4- Savcı Bahri, Yaşam Hakkı ve Boyutları, A.Ü. SBF Yay., Ankara 1980, s. 14.
- 5- Mesut Gülmez, "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin Hazırlık Süreci, İnsan Hakları Yılılığı, c. 16, 1994, s. 15
- 6- Mesut Gülmez, "İşkencenin Önlenmesi Avrupa Komitesi ve Türkiye'ye Yönelik Açık Bildirimleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 1, Mart 1998, s' 13.
- 7- Tekin AKILLIOĞLU. "İşkencenin, İnsanlık Dışı, Aşağılayıcı Zalimce Davranışların ve Cezaların Önlenmesi", TODAİE İnsan Hakları Yılılığı, Cilt 10-11, 1988-1989.
- 8- Resmi Gazete
- 9- www.geocities.com/hacialiozhan/arastirma30.htm#UYGULAMALARI
- 10- www.tihv.org.tr/rapozel/2002-26haz/2002-26haz6.html

BİLİM VE ETİK

Prof.Dr.Aysen MÜEZZİNOĞLU

Ülkemizde uygulanan bilim politikası, bilimle uğraşanları yurtdışı yayın yapmaya özendirilmektedir. Böylece bilim dünyamızın tümüyle dışa açılması ve evrensel etik normlarına uygun çalışması da zorunlu hale gelmiş olmaktadır. Bu yüzden de uluslararası bilim dünyasındaki etik konusundaki gelişmelerin sürekli izlenmesi zorunlu hale gelmiştir.

Ulusal ve uluslararası ortamlarda “bilim etiği” konusuna fazlaca değinilmeye başlanması, bir taraftan bilgi akışındaki inanılmaz hız, diğer taraftan ticaret ve sanayi ile bilimin ortak konularındaki artışa bağlanmaktadır. Bu yüzden dış dünyada son on yılda bilim tarihinden gelen geleneksel kavramlara ve etik anlayışına yeni boyutlar eklemek gerekmiştir. İnsan üzerinde yapılan deneyler, genetik mühendisliği, hayvan ve insan klonlama projeleri, kök hücre üretimi gibi konuların yanında küresel ısınma, doğal kaynak darboğazı, çevre bozulması gibi olumsuz saptamalar biliminde etik tartışmalarını hızlandırmaktadır.

Bütün bu gelişmeleri izleyebilmemiz için, bilim dünyamızın dışarıya açılma çabalarına paralel olarak, batı dünyasının tarihsel nitelik kazanmış temel kavramlarının toplumlunuza daha iyi tanıtılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Ülkemizde ise evrensel bilimin temel taşı olan bu kavramların eğitimi, sadece öğrencilere değil, akademisyen adaylarına bile sistemli olarak verilememektedir. Bilim tarihi, felsefesi, etik, mantık vb. bilim ile ilgili altyapı konularında zorunlu temel eğitim daha çok bu dalları meslek seçen kişilere verilmektedir.

Bu makalede daha çok laboratuvara, ölçümlere ve deneylere dayalı bilim dallarının ve özelde mühendisliğin alanında kalmak koşuluyla etik konusundaki bazı temel kavramların ortaya konmasına çalışılmaktadır. Bu alanda metnin arkasında kaynak gösterilen yayınlar ve etik veri bankaları esas alınmıştır. Etik ile ilgili internet sayfalarının bazıları yurtdışında belli başlı üniversiteler tarafından işletilmekte, bazıları ise müstakil olarak bilim dünyasında yaşanan etik olaylarını derleyip işlemekte ve bu konuda araştırma yapanlara veri sunmaktadır. Örneğin bu sayfalardan birisinin adresi www.onlineethics.org

olup, buradan bilimdeki etik tartışmalarını izlemek ve katkıda bulunmak mümkündür.

AHLAK, ETİK ve BİLİM KAVRAMLARI

Ahlak

Ahlak değerleri, toplumların en genel davranış normlarıdır; tüm bireylere mesleki veya kurumsal rollerine bakılmaksızın uygulanır. Ancak ahlak konusunda ispata dayalı mutlak doğrular bulunmaz, dolayısıyla ahlak kurallarım toplumların değer yargılarına dayandırmak gereklidir. Bu nedenle de ahlak teorileri kurulmuştur. Bir toplumdaki geçerli ahlak teorisi zaman içerisinde evrime uğrayabilir ya da temelden değişebilir. Eski çağlardan bu yana tarih sırasına göre bakarsak evrimin,

1. İlahi emirlere uygun ahlak, davranışların uygunluğunu sonuçların iyi veya kötü olacağına bakarak ayarlayan “utilitarian” ahlak,
2. Immanuel Kant tarafından ortaya konan “Kantizm”,
3. “Doğal haklar” teorisi,
4. “Doğa kanunları” teorisi,
5. “Sosyal sözleşmeler” teorisi şeklinde olduğu özetle söylenebilir.

En son ortaya çıkan “derin ekoloji” teorisini de bunlara eklemek gerekir. Buna göre bundan önce kullanılan “insan merkezli” ahlak teorileri ve bunların öngördüğü etik kuralları ile; toprağın, ekosistemlerin, atmosferin, denizlerin, akarsuların yeterince korunmadığı görüldüğünden (2,3), insan merkezli ahlak teorilerinin günümüzde yetersiz kaldığı iddia edilmektedir. Diğer bir söyleyişle, bilimin esas konusunu oluşturan doğayı, sadece ekonomik ve sosyal kullanım olanaklarını sömürmek üzere ele almamalı, kendi doğal varlığını sürdürmek adına korumalı ve gelecek kuşaklar için saklamalıdır. Dolaylı olarak insanlığın kurtuluşu da buna bağlıdır. Bu yeni teoriye göre geleceğe yönelik toplumsal ve ekolojik sorumluluklarda görülecek değişimler de etik açıdan değerlendirilmek zorundadır (4).

Etik

Etik ise, insan davranışlarını belirleyen sosyal standartlar dizisidir. Etik normları toplumlarda kabul gören ahlak teorisine uyum sağlamıştır ama ne onun eşdeğeridir, ne de ciddi yaptırımlar getirip hukuki veya dini hükümler gibi cezalandırma getirebilir. Etik konusunu diğerlerinden ayıran en önemli özellik, sert yaptırımlar içermemesi, kurallara uyulmadığı durumlarda toplumun daha çok dudak büküp ayıklama yoluyla yetinmesidir. Daha fazla cezalandırma

gerektiği durumlarda ise hukuki normlara geçilir, ancak bunun için gerekli ayrıntıda bir altyapının da hazır olması şarttır. Etik normlarının belirleyici ve yaptırımcı olması zorunlu değildir; örneğin yalan söylemenin etik dışı olduğunu herkes bilir, ama pek çok kişi bazen beyaz yalan dediğimiz türden de olsa yalan söyler. Yine de yalancılığın zararlarını topluma anlatmayı eğitim hedeflerimize koymuŐuzdur, her fırsatta bunun kötü bir Şey olduğunu dile getiririz.

Etik normları daha çok belli amaçlarla bir araya gelen meslek veya ilgi gruplarına ait hükümler içerir. İlgili hükümler bazen yazılı olarak mesleki metinlerde yer alsalar bile, etik normu, çoğu kez yazılı olmayan ama herkesin iyi bildiği bazı kurallarda içerir.

Bilim etiğine gelince madem ki etik normu dizileri belli meslekleri ilgilendirecek Şekilde hazırlanmıştır, bilim dünyasının ayrı etik normlarının mevcut olabilmesi için, bilimin meslek olması gerekir. Günümüzde bilim insanları bilimin bir meslek olduğu konusunda hemfikir değildir. Geçmişten gelen düşünce tarzına göre bilimi sadece basamakları tırmanılan bir kariyer ortamı gibi görenlerin sayısı günümüzde bile epeyce çoktur. Bu görüşe göre, geçmişten bu yana bilimi amatörce, bazen ikinci bir uđraŐ, bazen de mesup oldukları soylular sınıfının modası uyarınca yapmış üncü bilim insanlarının varlığına dikkat çekilmektedir. Ancak günümüzde bilim, toplum içerisinde bir grup insanın ortak bir amaç uğruna birlikte çalışarak ürettiği ve toplumun kullanımına sunduğu bilgiler bütünü halindedir. Üretilen bilginin ve üretim yönteminin kendine özgü olması, üreticinin son derece uzun ve zor bir eğitim sürecinden geçerek bulunduğu yere gelmesi, kişilerin bilim üretimini ile hayatını kazanması gibi faktörler, günümüzde bilimi bir meslek haline getirmiştir (2). Böylece profesyonel bilimin ortaya çıkması ile, eski çağlarda çok yaygın olan amatör bilim önemini kaybetmiştir.

Bilim meslek olsun olmasın, bilim etiği tartıŐmasına karşı çıkan ve bilim dünyasında cürüm iŐlemenin normal kabul edilemeyecek “hasta ruhlı” insanların işi olduğunu, bu bakımdan da sağlıklı insanlara etik davranış dayatması yapmanın haksızlık olduğunu savunan oldukça yaygın bir düşünce daha vardır. İŐpata dayalı bilimlerin zaten nesnellik temeline oturması dolayısıyla, doğru bilginin ve fikir birliğinin eninde sonunda ortaya çıkacağına inananlar; uyulacak etik normlarda sübjektif metodlar kullanılacağı için durup dururken anlaşmazlıklar doğacağını ne sürmektedirler. Bunlara göre bilim adamı zaten toplum içerisinde belli genel ahlak kurallarına tabidir, bilim içerisinde onları etik dışı olmaktan ise “nesnel bilim” zaten kurtarır. Genç bilim adamları ise bilimde ahlaklı davranmayı pekal yaŐadıkları örnekler sayesinde veya uygulama ve etraftan duyma yoluyla renebilirler.

Bu iyimser görüŖe karşılık son yıllarda bilim etiği kusurları envanteri, ne yazık ki bilim dünyasında konunun pek yabana atılacak boyutlarda olmadığını göstermektedir. Çünkü karşılıklı güvene dayalı olan bilimsel yayınlar, olumlu hakemlik ve atama jüri raporları, ödöl ve burs dağıtımları bazılarınca “çok arzu edildiklerinden uğruna etik kusur işlenebilecek” “zor” hedefler haline gelmiştir. Buna karşılık tüm dünyada resmi araştırma fonlarında çok büyük azalmalar olmuştur. Diğer yandan da bilim insanlarına yaptırılan endüstriyel araştırmalar çoğu kez araştırmayı yaptıranlar lehine gelir arttırıcı sonuç vermektedir. Bütün bunlara karşı bilim insanı dünyanın hemen her yerinde, Türkiye’de olduğu kadar olmasa bile, genellikle hak ettiğinin çok altındaki gelir gruplarında bulunmaktadır. Üstelik bilim insanlarının topluma olan ilişkisi de sosyal, ahlaki ve politik nedenlerle çok önemlidir.

Bilim dünyasında kullanılan denetim mekanizması, hakemlik ve yayın kurullarıdır; kendi kendini tekrarlayanları, kopyacıları veya yaptıkları deneylerde uydurmacılık yapanları hakemler denetleyip bulmalıdır. Pratikte ise tüm dünyada hakemlik yapan bilim insanlarının zamanı kıttır, deneylerin ise tekrarı gerekir ama yayınlanmış çok sayıdaki deneyin hepsini tekrarlayıp doğrulamaya ne zamanımız, ne de mali imkân vardır. Bu yüzden bilim etiğine uygun olmayan yayınlar yapanları yakalama giderek düşmektedir. Bu da ciddi rahatsızlıklar yaratabilmektedir.

Yukarıda sıralanan nedenlerle yurtdışında bilim kuruluşları, üniversiteler, hatta ticari, mesleki ve bilimsel dernekler “bilim etiği” üzerine toplantılar düzenlemekte, bilim ve eğitim programlarına bu konuyla ilgili dersler, seminerler, konferanslar eklemekte, bilim etiği konusunda yayın yapan bilimsel dergiler yayına girmekte, online bilgi dağıtan internet sayfaları açılmaktadır (5). Meslek örgütleri ve bilim kurumları etik politikalarını oluşturup yayınlamakta, meslekdaşlarının hangi meslek ve bilim etiği kurallarından sorumlu tutulacağını net bir şekilde açıklamaktadır (6). Buna rağmen dünyanın birçok yerinde birçok üniversite ve bilim kurumu mensuplarına ait patent ve fikri mülkiyet hakları ile ilgili uzun süren davalarla uğraşmak zorunda kalmaktadır.

Ahlak ve etik dışında toplumu yönlendiren hukuk, politika, din gibi kurallar içeren başka normlar da vardır. Örneğin hukuk, toplumu yönlendiren hazırlanmış yasa, yönetmelik vb. oldukça karmaşık ve daha çok uzmanlarınca yorumlanan yazılı metinlerle çalışır. Politika ve dinde de buna benzer yazılı veya yazılı olmayan kurallar vardır.

ÇAĞDAŞ BİLİMİN VE BİLİM İNSANLARININ AMACI

Zaman içinde evrimlenerek değişen bilim etiğinin, bilimin ana amaç ve yöntemleri içerisine doğru bir şekilde yerleşmesi gerekir. Buna göre:

Bilimin amacı,

- **bilginin arttırılması** (özellikle doğanın tanımına ilişkin bilgilerin daha doğru, daha açıklayıcı, iyi tahminlere olanak veren, gelecek kuşaktan bilim insanlarını bu doğrultuda eğitmeyi ve toplumu bilim hakkında doğru bilgilendirmeyi hedefleyen çabalar)
- **insanların pratik sorunlarına çözüm getirilmesi** (insan sağlığını ve refahını artırıcı, teknolojik gücü ve doğal süreçleri kontrol etmeye imkân veren nitelikteki çalışmalar)

olarak bilinir.

Değişik bilim disiplinlerinde bu iki farklı hedefin biri diğerinden daha önemli görünebilir. Ancak hepsinde üretilen “bilimsel bilgi”dir. Bilimsel bilgi, gerçek dünya ile ilgili olarak doğruların ortaya konduğu, bir kısmına yaygın olarak inanılan yanlışların ise ortadan kaldırıldığı ölçüde “bilimsel doğru”dur. Bu temel tanımlardan yola çıkıldığında “**bilim, insanlığın bilgi birikimini artırıcı, dogmaları ve yaygın yanlışları yokedici, pratik sorunları çözmeye yönelik faaliyetlerde bulunmak üzere kişilerin işbirliği yaptıkları bir meslektir**” sonucuna ulaşılır (2).

Bu tanıma göre bilim insanı bilimsel bilgiyi arttırmak, bilimsel doğruları pekiştirmek, hatalı inançları çürütmek ve insanlığın pratikteki sorunlarını çözüp, refah düzeyini arttırmak için çalışmak durumundadır. Ancak bunu yaparken bilim insanının bir iç dünyasının olduğunu da unutmamak gerekir. Aksi halde içinde bulunulan koşulları bilmeden etik uygulaması yapmak, muhtemel saldırının hangi taraftan geleceğini düşünmeden savaş planı hazırlamaya benzer.

Günümüzde çevre ve biyoteknoloji konuları çağdaş bilim etiğinin en zorlu sorunlarını içermektedir. Bunlardan ülkemizdeki çevre bilimleri ve teknoloji konusuna ilişkin olanları, yıllardır içinde yaşayanlardan biri olarak yakından tanıyorum. Biyoetik ise daha çok insan klonlama, genetik araştırmalar gibi karmaşık güncel konuları içermektedir. Bu konulardaki etik tartışmalarının çoğu yeni olmamakla beraber, her geçen gün sayısı artmakta ve çeşitlenmektedir.

ÇAĞDAŞ BİLİM ETİĞİ PRENSİPLERİ

Çağdaş mühendislik ve fen bilimleri alanında gözlenen etik kusur ve sapmalar başlıca aşağıdaki 12 grupta sınıflandırılır.

1. Doğruluk: veri çarpıtmama, bilgi gizlememe, veri uydurmama, nesnellik, tarafsızlık

Bilim etiği denince hemen akla gelen yayımlanmış eserlerde görülen tekrar, başkasından çalıntı, verileri çarpıtma, verilerle doğrulanmayan yani hatalı ve

aşırya kaayan, nesnel olmayan, taraflı yorum kusurlarıdır. Üniuersitelerimizde uygulamaya giren yeni yayın politikaları gereğince çok sayıda yayın yapmaya yönlendirilen bilim insanlarının bu yönde hata yapmamaları, hem kendileri, hem de mensubu buldukları kurumlar hem de Türkiye adına büyük önem taşır. Ortak yayınlardaki isim sıralaması, ortak yazarların kimler olacağı gibi tartışmalar bu gruba girer; başkasının emeğinin karşılığını vermemek, ya da tam tersine konuyu çok hakim olmadığı halde şeref yazarı olarak yazar listesine alınmayı kabul etmek etik kusurlardır. Bu tür kusurlar bazan bilmeden, bazan da bilerek işlenir. Ama her iki halde de sonuç aynıdır; bilimsel doğruya ulaşmada insanlığın önüne bir engel çıkartılmamalıdır, aksi halde bilim dünyası bu suçtu affetmez. Bu tür bir kusur işleyen bilim adamının en önemli şeyi olan “iyi şöhreti” kaybolur. Bilim adamı için ünvanı ve ismi en önemli yatırımındır ve böyle bir duruma düşen kişi tüm bilim yaşamı boyunca bunun bedelini öder. Nobelli bilim adamlarının bile başına gelmiş benzer durumlar vardır, hele “şeref yazarı” olarak adı bir araştırmaya eklenenlerin bu konularda özellikle titiz olmaları gerekir.

2. Dikkatli olmak: gerek araştırma sırasında gerekse sonuçların sun umunda hata yapmamak, deneysel, metodolojik ve insani hataları azaltıcı önlemler almak, kendi kendini kandırmaktan kaçınmak, taraf olmamak ve kişisel ilgi çatışmasını yani taraf tutan sonuçları engellemek

Bilimin ilerlemesinin temelinde, yapılan araştırma ve yayınların (bilimsel şüphecilik sınırlarının ötesinde) hatasız olduğu ve doğrulardan oluştuğu varsayımı yatar. Bu varsayıma göre bir sonraki araştırmacı, yapılan yayındaki bilgilerin, veri ve yorumların gerçek olduğundan hareket eder ve onun üzerine yeni bilgiler eklemek üzere çalışır. Bu yüzden de yayın yapan bilim insanı, o yayını okuyup kullanacak kişilere karşı sorumluluk üstlenmiştir. Alet hataları, insan kusurları, yaygın inançları doğrulama çabası ve önyargılar, metodolojik kusurlarla birlikte bu bölümde ele alınmaktadır.

Diğer taraftan bir raporda yeralacak objektif bir değerlendirme, bir bilim insanının kişisel çıkarlarını zedeleyecekse, o kişi o raporu yazmamalıdır. Çünkü bilim adamı da sonuçta insandır ve kendi çıkarlarından yana taraf tutabilir. Ancak çok tarafsız olabileceğine güvenen birisi böyle bir araştırma veya yayına girişmeli ve tercihan kişisel çıkarından vazgeçmelidir. Bunu da alenen açıklamasında fayda vardır, çünkü ileride bu gibi şeyler duyulabilir.

3. Açık olmak: diğer bilim insanlarıyla veri, sonuç, görüş, teknik ve araç alışverişine açık olmak, sonuçlarını onların da değerlendirip eleştiri getirmesine ve yeni fikirler ortaya atmasına izin vermek

Bundan önceki etik kusurlar gruplarında yer alan hatalardan korunmanın yolu, sonuçların mümkün olduğunca çok sayıda hakemden geçirilmesi ve daha

iyisi önceden açık bir şekilde bilimsel platformlarda tartışılmasıdır. Bilimsel sempozyumlar bu amaca hizmet verirler. Kusurlarının üstünü örtmek isteyenler ise “gizlilik” perdesi arkasına sığınır. Sonuçların gizliliği, endüstriyel sır geliştirmeye yönelik veya askeri amaçlı araştırmalarda bazen zorunlu olmakla beraber, bunlarla ilgili olarak daha da dikkatli olmak ve gizli sonuçları değerlendirme yetkisi bulunan bilim insanlarıyla olsun bunları paylaşmak en iyisidir. Ülke çıkarları açısından toplumun tümünün bilgisine sunulması gerekli olan araştırma sonuçları (örneğin bir tesisin olası çevresel etkileri konusunda) ne ilgililerden, ne diğer bilim insanlarından ne de toplumdan gizlenemez. Bunlar ilgi duyan herkesin açıkça bilgi sahibi olabileceği, fikir ileri sürebileceği ve tartışabileceği konulardır.

Bedeli sanayi kuruluşlarının ödenen endüstriyel çalışmalar ise son yıllarda çok tartışılan bilim etiği sorunları yaratmaktadır. Endüstriyel uygulamalı araştırma yapmak ve bunu bedeli karşılığında yapmak günümüzde hem teknoloji üretme alışkanlığı yaratmak için, hem de araştırma fonlarının cıvırlığı hatırlanırsa geleceğin bilim altyapısı için gereklidir. Bilim dünyasından soyutlanmış bir endüstri düşünülemez. Kendi araştırma laboratuvarlarını geliştirmiş sanayi kurumları bile çoğu kez üniversite camiası ile birlikte çalışmak durumundadır.

Bir firmanın bedelini ödeyerek geliştirilmesine katkıda bulunduğu bir bilgiyi, rakiplerinin serbest kullanımına açması düşünülmemeyeceğine göre bu durumda bilimsel bilginin açıklığı ve aleniliği kuralına nasıl uyulacaktır? Ya da firmalar, teknolojik sorunlarının, bedel ödeyerek araştırma yaptırdıkları bilim adamları tarafından yayın yoluyla teşhir edilmesinden hoşnut kalırlar mı? Son yıllarda buna benzer pek çok örnek özellikle biyoteknoloji ve çevre alanında Türkiye'nin de gündemine girmiştir. Bu sorunlardan çevre bilimleri ve teknolojisi ile ilgili olanların uygulamalarında şöyle bir yol öngörülebilir:

a. Çevre teknolojisi geliştirmeye yönelik araştırmalarda finansmanı sağlayan firmanın, bu araştırmanın sonuçlarından dolayı (ister patent yoluyla veya ister patent dışı bilgilerle) kazanç sağlaması sözkonusu ise firmanın onayı alınmadan sonuç açıklamak etik dışı olur.

b. Kuruluşun kendisinin ekosistemler üzerine yarattığı çevre etkilerinin değerlendirilmesinde ise durum farklıdır, araştırma bedelini kim öderse ödese toplumun bilimsel kurumlarının ve yönetimlerin bu konuda bilgi sahibi olmaya hakkı vardır. Ancak bu bilgilenmeden amaç firmanın teşhir edilmesi değil, onu iyileştirici önlemler almaya yönlendirmek olmalıdır.

c. Çevre konusunda çok karşılaşılan bir etik sapması da Çevresi Etki Değerlendirmesi (ÇED) çalışmalarında, faaliyet sahibi firmanın ödemeleri

“ÇED-olumlu” belgelerinin çıkmasına bağlamak istemesidir. ÇED’in tanımına ters düşmekle birlikte firmalar “garantili ÇED-olumlu belgesi” olan projeler yapılmasını isteyebilmektedir. Oysa tanımı gereğince ÇED, bedelini kim öderse ödesin, idarenin çevre yönünden olumlu veya olumsuz bulma hakkı olan bir çalışmadır.

4. Özgürlük: Bilim insanlarının herhangi bir konudaki sorunu veya hipotezi çözmek üzere araştırma yapmasına, yeni fikirler ortaya koymasına ve eskilerini eleştirmesine açık olmak gereklidir

Özgür ve demokratik bir ülkede bilim adamı da özgürdür, kafasına takılan soru ne ise onunla uğraşmakta özgür bırakılmalıdır. Bilim insanı kendisinden önce yapılmış araştırma sonuçlarını ve geliştirilmiş tezleri serbestçe eleştirir. Kimse kimseye “neden bu konuda benim görüşlerime (ya da filan kişinin görüşüne) aykırı görüş bildirdin?” veya “şu konuda benim gibi düşünmek zorundasın” diyemez. Bunu söyleyen etik sapma içindedir. Aynı şekilde bilim insanının, politikacı, idareci veya din çevrelerinden de işi ile ilgili görüş bildirme izni almaya ihtiyacı yoktur. Açıkladığı fikirler için de onların sitemlerini dikkate almaz. Bilim etiğinin bu en can alıcı maddesi endüstriyel ve askeri sırlar dışında özgürce kullanılır ve kimsenin çıkarları için özgürlükler sınırlandırılmaz.

5. Ödüllendirme: Bilim ödüllerinin gerektiği yerde verilmesi ama gereksiz ise hiç verilmemesi

Bilim insanı bir sorunu çözmek ve bunu başaran ilk kişi olarak adını kayda geçirmek için araştırma yapar. Bazı araştırmacılar, bilim adamının parası az, cefası çok bu işi neden yaptığını tartışmış ve sonuçlarını üç sembolle ifade etmişlerdir (7). Buna göre bu semboller, bulmaca çözme merakı, kurdela ve ucunda altın bir madalya olarak özetlenmiştir; bilim insanı bulmaca çözme merakı ile işe girişir, çözer ve kendi kendine en büyük ödülü verir. Ancak geleneklere göre kendisine verdiği bu ödül, diğerleri arasında da kabul görmelidir ve bulmacayı ilk çözen olarak kayıtlara geçmelidir. Bu nedenle de yayın yapmalı yani sonucunu ilan etmelidir. Böylece yapılan yayın ödül, madalyanın kurdelasıdır. Madalyanın maddi değerinin olması ise hiç fena olmaz, Nobel olsun diğer pek çok büyük prestij ödülü beraberinde, ödüllü bilim adamına ekonomik zorluklardan uzaklaşarak kolay çalışma imkânı getiren yüklü maddi ödüller de vermektedir. Böylece kaliteli araştırmacının maddi bir sıkıntısının kalmaması hedeflenmiştir.

Ancak dikkat edilirse bu ödüllendirme sistemi binlerce aday arasında sadece birinci olanın tüm avantajları topladığı bir sistemdir. Böylece sistemin

doğasından gelen nedenlerle adaletin sağlanması o kadar kolay olmamaktadır. Bilim insanı için ödül almanın olumlu yanı kadar, haksız yere birilerine verilen ödülü bilmenin olumsuz yanı da önemlidir. Bu yüzden de bilim ödülleri tartışmasız olacak şekilde olmalı ve yapılan araştırmaların içerik, fayda ve kalitesine ödül verilmelidir.

6. Eğitim: Bilim insanının, geleceğin bilim insanlarını eğitmesi ve iyi bilim insanı olmanın esaslarını onlara aktardığına emin olması (bilim insanları toplumu da bilim konusunda eğitmelidir)

Bilimde en önemli eğitim konusu, ders şeklinde veya ders dışı uygulamalarla, projelerle, hakemlik yoluyla, genel bilimsel performansı tartıp değerlendirerek bilim insanının, kendi yerini alacak genç bilim insanı adaylarını yetiştirmesidir. İyi bir bilim insanı, ders kitaplarında yazılı olandan çok daha fazlasını üst düzeyde eğitim gören öğrenci ve yardımcılarına aktarabilmelidir. Diğer taraftan tüm bilgi birikimini kendisi uğruna gerçekleştirmekte olduğumuz toplumun da; bilimin ne olduğu, hangi yöntemleri kullanarak ne üretmek üzere çalıştığı ve kendisi için ne gibi iyilikler getirmekte olduğu gibi konularda bilgilenmeye ihtiyacı vardır. Bu nedenle bilim insanı her seviyedeki isteklerin anlayabileceği şekilde yapacağı sunumlarla toplumu eğitmekten yüksünmemelidir.

Akademik ortamlarda “iyi eğitici” olduğu kadar “iyi araştırmacı” bilim insanları da bulunur. Doğaldır ki, bazı akademisyenler ders vermeyi, diğer bazıları ise araştırma yapmayı daha çok severler. Bilim yöneticiliği ise her ikisinden de zaman çaldığı için herkesin hemen kabul etmediği çok önemli ve saygın bir özveri görevidir.

7. Sosyal sorumluluk: Bilim insanının toplumu zarar vermekten kaçınması, her zaman sosyal yarar üretmek üzere girişimde bulunması

Bilim insanı, araştırmasının sonuçlarından sorumludur ve topluma bu sonuçlar üzerinde bilgi vermekle yükümlüdür. Bu nedenle çağrıldığında sosyal amaçlı toplantı ve panellerde görev alır. Uzmanlık konusuna uygun olarak davet edildiği mahkemelerde veya kurullarda “bilim adına” görüş bildirir. Çağdaş bilim insanı, “kendisinin sadece bilimsel konularla, bilimin erişilmez yüceliği adına ilgilenmesinin yeterli olduğu, bunun sosyal sonuçlarıyla politikacı veya medyanın ilgilenmesinin gerektiği” yolundaki eski tarz düşüncüyü geride bırakmıştır. Çağdaş görüşe göre toplumun bilimi finanse etmesini isteyenler, topluma bilgi, eğitim ve bilim desteği vermek zorundadırlar.

8. Yasallık: Bilim adamının araştırmalarını yaparken, işiyle ilgili yasalara uyması

İnsanlık her ne kadar bilim devrimini, Orta Çağ kilisesinin ortaya koyduğu dini ve yasal yasaklara karşı savaşan bilimcilere borçlu olsa bile, günümüzde çağdaş bilim insanının yasa dışı bilimsel araştırma yapması uygun görülemez.

9. Fırsatları değerlendirme: Bilim insanının araştırmalarının gerektirdiği kaynakların kullanımında ve bilimsel ilerlemesi için gerekli imkânları değerlendirmede fırsatlardan yoksun bırakılmaması

Fırsat eşitliğinin toplumdaki bireyler arasında genel bir kural olduğu demokratik toplumlarda, doğal olarak bilim insanları da araştırmaya yönelik kaynaklara ulaşmak için ve imkânları değerlendirirken kendi aralarında eşit şansa sahip olmalıdır. Bilim yöneticilerinin görevi, bunu objektif esaslara göre düzenlemek, bilim insanlarının birikim ve yeteneklerini de gözeterek olanakları adil bir şekilde dağıtmaktır. Bilimsel projeler, politik düşüncelerle veya kişisel inançlarla ya da ihale yasası benzeri usullerle değil, nesnel ve açık hakem değerlendirmeleriyle dağıtılmak zorundadır.

10. Karşılıklı saygı: Bilim insanlarının meslekdaşlarına saygılı olması

Aslında ahlaki değerlere dayanan bu kural, bilim etiğinde özel önem kazanmıştır. Çünkü gerçeğe varmak için ortaklaşa çalışmak zorunda olan bilim insanlarının birbirlerine ve bilgi birikimlerine saygısı yoksas, bilimsel süreç yavaşlar ve durur. Arada istisnalar çıksa bile, ancak birbirine saygı duyan insanlardan oluşan bir bilim camiası bilgi üretebilir.

11. Verimlilik: Bilim insanının araştırma kaynaklarını verimli kullanması

İnsangücü, parasal kaynak ve teknik olanaklar her zaman kısıtlı olduğundan dolayı bilim insanları maddi kaynakları verimli ve tasarruflu kullanmak zorundadır. Örneğin, tek bir yayınlı anlatılabilecek kadar bir bilgiyi, birden fazla yayına bölerek bu yolla maddi ve manevı çıkar elde etmek, bu şekilde de kaynak israf etmek etik dışı bir davranıştır.

12. Deneklere saygılı olmak

Bilim insanı gerek insan, gerekse hayvan olsun, canlı denek kullanıyorsa bunlara uygun saygı ve özeni göstermelidir. Bu türden araştırmalarda bilim insanının insan ve hayvan haklarıyla ilgili etik kuralları çiğnememeye özen göstermesi gerekir.

SONUÇ

Nobelli bir bilim adamı olan Joshua Lederberg “bilim insanının tek sorumluluğu iyi çalışarak bilimin bütünlüğünü korumaktır” diyor (4). Bilimin bütünlüğü sadece “bilimsel doğru” ortaya konarak korunur. Doğruyu aramaktan sapmak, bilim dışına çıkmak anlamına gelir. Birçok olayda etik kurallarını çiğneyen kişiler, bilimin özgür gelişme ortamını bozmakla kalmaz, ayrıca başkalarının da “bilimsel doğru”yu arayıp bulmasını engeller, geciktirir ve bu şekilde bilimin ana hedefine ters düşmüş olmaktadır.

Yukarıda açıklanan ve üzerinde yaygın görüş birliği oluşmuş olan çağdaş etik kurallarının bir kısmı, toplumun yasal, idari veya dini kuralları ile örtüşmektedir. Bu yüzden bu etik kurallara aykırı düşen bilim insanları zaten diğer yaptırımcı kuralların bölgesine girdiğinden dolayı cezalandırılabilirler. Bir de bunun aksine, dinin ve politikanın bilimin işine müdahale etmesi durumu vardır ki, bu tür olaylarda bilim dünyasından da militanlar bulduğunda dünya tarihinin olumsuz etkilendiği görülmüştür. Bu sayede geçmişte insanlar üzerinde katliam sayılabilecek boyutlara varan araştırmalar yapılabilmektedir. Örnek olarak Nazi dönemindeki bazı araştırmalar sadece bilimsel etik tartışmalarına yol açmakla kalmamış, çağdaş insanlık anlayışını bile temelden etkileyecek sonuçlar meydana getirmiştir. Savaş sonrasındaki ünlü Nürnberg mahkemelerinde yargılanan ve hüküm giyen çok sayıda bilim insanı da vardır (9,10).

Bilim ve mühendislik etiği kurallarının ihlali uçaklar düşürmüş, uzay mekiklerini yörüngeden çıkarmış, yolları ve köprüleri olması gerekenden defalarca pahalı ve güvenilirmez inşa ettirmiş, depremlerde onbinlerce cana mal olmuş, binaların yıkılmasına, taşıt araçlarının kaza yapmasına yol açmıştır. Çevreyi yaşanmaz kılmaya başlayan da aynı türden hatalardır. Bunları ortadan kaldırmak veya asgariye indirmek en doğal görevdir.

Bilim etiği kusurlarında karşımıza çıkan en kritik noktalardan biri de, bilimlerinin olayları delilleriyle birlikte ihbar etmesi ve medeni cesaret gösterip şahitlik edebileceği bir ortamın yaratılmasıdır. Bu kişiler işpiyoncu değil, saygın ve cesur bilim savunucularıdır. Onlar olmasa idi halen bildiğimiz birçok etik sapması olayını bugün bilemeyecektik.

Bilimle uğraşanların günlük yaşamda etik kusurlar ile ilgili olarak şu sorularla karşılaşabildiklerini görmekteyiz:

- a. Çalışmaları sırasında günlük yaşamda etrafında yukarıdaki anlatılanlara benzer etik sapmalarından şüphelenen bilim insanı ne yapmalıdır? Yanıt

çok nettir: bu durumu delilleriyle birlikte yöneticilere bildirmek gerekir. Veri saptıran, uyduran, saklayan, kasıtlı olarak hatalı yorum yapanları, kendimize doğrudan bir zarar gelmeyeceğini bildiğimiz hallerde bile, ilgililere bildirmeliyiz. Bilimin ana amacı olan doğru bilgiye ulaşma adına bu şikâyeti yapmak bilim insanının görevidir.

- b. Bu bilgilendirme sürecinde şikâyetçi olan genç bilim insanlarının kara listeye alınma ve yaptırımlara tabi tutulmaları söz konusu mudur? Yanıt ne yazık ki yine evettir. Etik kurallara uygun hareket etmediğini gördüğü bilim insanlarını ilgililere bildirdi diye kendisi ceza alan pek çok genç bilim insanı vardır. Demek ki, bu durumlarda da yöneticilerin daha toleranslı olmaları gerekiyor. Bir de bildirimlerin somut delillerle yapılması önem taşıyor.

Sonuç olarak ahlaki dayanaktan ve etik değerlerden yoksun bilim kimseye fayda getirmemiştir; ne kişilere, ne topluma ve devlete, ne de bilim dünyasına.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1. Ethics cases: www.onlineethics.org
2. David Resnik, The Ethics of Science, an introduction, 1998. Routedledge, New York and London.
3. Whitbeck, W., Ethics in Engineering Practice and Research, 1998. Cambridge Univ.Press.
4. Galston, A.W., Schurr, E.G., eds.introduction to New Dimensions in Bioethics: Science Ethics and the Formulation of Public Policy, 2001. Kluwer Academic, Boston, Dordrecht.
5. Illinois Inst.of Tech.Codes for Scientists:water quality: www.iit.edu/departments/csepa
6. On Being a Scientist: Responsible Conduct in Research, 2d online ed. 1995: National Science Foundation, USA.
7. Stephan, P.E.,The Economic Interpretation of Scientific Success, Max Planck Forum, 2 Ethos der Forschung (Ethics of Research) Rindberg Symp. Proc. Oct.1999. s.73-92, Münih.
8. Socolow, R., “Scale, Awareness and Conscience: the Moral terrain of vulnerability” in New Dimensions in Bioethics:Science, Ethics, and the Formulation policy, Galston, A.W., Schurr, E.G., eds.introduction to New Dimensions in Bioethics: Science Ethics and the Formulation of Public Policy, 2001. Kluwer Academic, Boston, Dordrecht.
9. Katz, J., “Human Sacrifice and Human Experimentation: Reflections at Nuremberg” in introduction to New Dimensions in Bioethics: Science Ethics and the Formulation of Public Policy, Galston, A.W., Schurr, E.G., eds.,2001. Kluwer Academic, Boston, Dordrecht.
10. Kaufmami, D.,”Wissenschaft in Nationalsozialismus”, Max Planck Forum 2, Ethos der Forschung (Ethics of Research) Rindberg Symp. Proc. Oct.1999. s. 1 1-23, Münih.
11. Kemper, J., Sanders, B.R., Engineers and Their Profession, 5. ed., Oxford Univ.Press (www.oup.com).

XII. Yüzyıldan Günümüze ANADOLU'DA SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLENMESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Neşet ERSOY*

GİRİŞ

Sivil toplum örgütlenmesinin tarihsel gelişimi konusu incelemeye alınırken, öncelikle “Sivil Toplum Örgütü” kavramının tanımının yapılması gerekir. Böylece incelemeye konu olan olgunun çerçevesi belirlenmiş olur. Bu çerçeveye “Tarihsel Gelişimin” de sınırlarını çizmeye fırsat verir.

Çeşitli tanımların yapılması mümkün olmakla beraber, bu çalışmaya konu olan Sivil Toplum Örgütü: yürürlükteki hukuk sisteminin sınırlarını belirlediği alanda çalışmak üzere, birkaç gerçek kişinin bir araya gelerek kurduğu, meslekî sanatsal, sportif, sosyal yardımlaşma ve dayanışma amaçlı gönüllü oluşumlara verilen isimdir. Sivil toplum örgütlerinin amaçlarını bu tarifile sınırlandırmak elbette sözkonusu değildir. Ne var ki, bu incelemede en yaygın tanım olarak yukardaki tanımdan yola çıkmanın uygun olacağı öngörülmüştür.

Amaç noktasında tarih boyunca getirilen bir istisna olmuştur. Bu istisna “kazanç paylaşmadır. Kazanç paylaşımının sivil toplum örgütlenmesinin kuruluş amaçları dışında tutulmasının sebebi de açık ve mantıklıdır. Çünkü, kazanç paylaşma amacı ticari bir tavır olduğu için bu tür örgütlenmeler Ticaret Hukukunun ilgi alanına girer.

Tanımı oluşturan öğelerin teker teker ele alınarak açıklanması bu çalışmanın ilerdeki bölümünde yer alan bazı hususların tartışılmasını kolaylaştıracağı için, tanımın tahliline gerek vardır.

Sivil toplum örgütlerinin çalışma alanlarının öncelikle “Yürürlükteki Hukuk Sistemi” tarafından belirlenmesi gerekir. Burada “Yürürlükteki Hukuk” ifadesi özellikle kullanılmıştır. Bilindiği gibi tarihin değişik dönemlerinde farklı hukuk anlayışları toplumlara hakim olmuştur. Tarihin bir döneminde devletlerin ve

* Emekli Kaymakam. Bakanlık Hukuk Müşavirliğinden emekli.

toplamların faaliyetlerini düzenleyen işlemler İlahî Hukuk anlayışına dayandırılırken, daha sonraki zamanlarda bu anlayış yerini Tabii Hukuk anlayışına bırakmıştır. Bu durumda İlahî Hukuk düşüncesinin geçerli olduğu zamanlarda “Yürürlükteki Hukukun” çerçevesini belirlediği sivil toplum örgütlenmesi anlayışının, Tabii Hukuk düşüncesinin hukuk anlayışına uymayacağı, ya da Sivil Toplum Örgütü yapılanmasının farklı hukuk anlayışlarında birebir örtüşmeyeceği muhakkaktır. Öyleyse tarihsel gelişim incelenirken, farklı zamanlarda oluşan Sivil Toplum Örgütlenmesi anlayışının, örgütlenmenin ortaya çıktığı zamanın Hukuk anlayışına göre ele alınması gerekir.

Sivil Toplum Örgütlenmesinin amaçlarının önceden belirtilmesi ve bu amaçların Hukukiliği de önemli bir husustur. Amaç açısından bu örgütlenmelere bakılınca iki nokta ön plana çıkmaktadır. Bu noktalardan birincisi örgütü olumlu olarak yönlendiren yapılacak veya gerçekleştirilebilir olan amaçların belirtilmesidir. Kabul etmek gerekir ki bu gruba giren amaçların sayılması neredeyse imkânsızdır. Bu yüzden amaçların sayılmaya çalışılması yerine sınıflandırılması yoluna gidilmiştir.

Sivil toplum örgütleri meslekî dayanışma ve yardımlaşma amacıyla kurulabilirler. Tarihin eski dönemlerinde kurulan esnaf birlikleri bu amaca örnek olacağı gibi günümüzdeki meslek odaları ve birlikleri de örnekler arasında alınabilir. Bazı kişilerin bir araya gelerek yörelerine, birbirlerine yardımcı olmak, aralarında yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamak, oluşturacakları imkân ve kaynaklarla ihtiyaç içindeki insanlara yardım etmek, belli sair at dallarında bilgilerini paylaşmak, ortak zevk ve meraklarını geliştirmek, sportif faaliyetlerde bulunmak gibi amaçlarla kurulurlar. Bu açıdan yürürlükteki hukuk sistemi hiçbir dönemde sayılarla ifade edilebilir bir sınırlandırma getirmemiş, bunun yerine meşru zeminde kalmak kaydıyla örgütlerin amaçlarının belirlenmesini kurucularına bırakmıştır. Bu özellik yürürlükteki hukuk sisteminin Örgütlenmenin oluşumu bakımından sağladığı hukukî ortamın bir ifadesidir.

İkinci nokta ise, yürürlükteki hukuk sisteminin getirdiği “olmaz”lar ya da yasaklamalardır. Bu yasaklamaları da iki açıdan incelemek gerekir. Şöyle ki; her hukuk sistemi bu örgütlenmelere amaçları dışında faaliyette bulunma yasağı getirmiştir. Hukukun temel amacının kamu düzenini, kamu esenliğini sağlamak olduğu göz önüne alındığında, amaçları önceden belirlenmemiş örgütlerin hem kamu düzenine hem de kamu esenliğine zarar vereceği açıktır. Bu noktadan hareket edildiğinde, örgütlerin kurulması aşamasında amaçlarının belirlenmesinin hukuk sisteminin ilgi alanına gireceği ve bunu sağlamak için hukukun yasaklar getirmesinin kaçınılmaz olduğu apaçık ortaya çıkar.

Öte yandan her sistemin kendi statükosunu korumak için bazı önlemler alınması kaçınılmazdır. Bu, en basit ifadeyle bir savunma refleksidir. Hukuk sistemi savunma refleksini yitirmemek için, kendi varlığı açısından tehdit oluşturacak amaçlarla örgüt kurulmasını önleyecek kuralları elbette koyar.

Sivil toplum örgütlenmelerinin kazanç paylaşma dışındaki amaçlarla kurulmasının doğal sonucu, bu örgütlerin gönüllülük anlayışına dayanmasıdır. Örgütleri kuranlar da, örgütlere sonradan katılanlar da, örgütün kuruluşundan doğrudan veya dolaylı kazanç elde etme düşüncesinde olmamaları ve bu düşüncelerini ifade eden bir statüko çerçevesinde çalışmalarını yürütmeleri gerekir. İlerde bu husus ayrı bir açıdan ele alınacaktır. Bu sebeple Gönül ve Gönüllülük kelimeleri ile ilgili bir açıklama yapmakta yarar vardır.

Günümüzde kısaca “isteme, razı olma” anlamlarında kullanılan “Gönül” kelimesi yalnız Türkçemizde bulunan ve anlatımlarımızı zenginleştiren bir kelimedir.¹ Yüzyıllardan beri bu kelimeye çok derin anlamlar yüklenmiştir. Akla gelen en kolay bir örneği Yunus Emre'nin bir şiirinde bulmak mümkündür. Yunus bu şiirine “Gönül Çalabın tahtı” mısraı ile başlıyor. Bilindiği gibi Allah'ın Türkçe adlarından biri de “Çalap”tır. Türk-İslâm inancına göre Allah insanın gönlündedir. Bu açıdan bakınca, Gönül kelimesinin bugünkü anlamlarından biri olan “razı olma” ifadesi, “Allah'ın rızasına da uygun olma” kastını içermektedir. Bu noktaya ilerde yeniden dönülecektir.

TARİHSEL GELİŞİM

Bu incelemeye konu olan Tarihsel Gelişim, özellikle Anadolu'da XIII. yüzyıldan bu yana oluşan Sivil Toplum Örgütlenmelerini ifade etmektedir. Zaten bu örgütlerin dünyadaki gelişiminin incelenmesi de göstermektedir ki, günümüz sivil toplum örgütlerine en yakın, hattâ birebir örtüşen ilk örgütlenmeler XIII. yüzyılda Anadolu'da ortaya çıkmıştır. İncelemenin kapsadığı coğrafya ve incelemeye alınan sürece dikkat edilince görülecektir ki, dünyada ilk sivil toplum örgütlenmesini Türkler ortaya koyarak dünyaya tanıtmışlardır.

Tarihsel süreç üç dönemde incelenecektir. Birinci dönem Şer'î Hukuk dönemidir. Bu dönem XII. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak XX. yüzyılın ilk çeyreğine kadar geçen zamanı kapsar. İkinci dönem Meşrûti Hukuk dönemidir. Bu dönem de 1909-1938 yılları arasında kapsar. Meşrûti Hukuk döneminin son onbeş yılının Cumhuriyet dönemine rastlaması yadırganmamalıdır.

1 Bakınız. “Bye-Bye Türkçe” Prof. Dr. Oktay Sinanoğlu, Otopsi Yayınları. 8. baskı, sayfa 36.

Unutulmamalıdır ki, Osmanlı İkinci Meclis-i Meb'usanının yaptığı birçok kanun Cumhuriyet döneminde de uygulanmıştır. Yalnız kanunlar değil bazı tüzüklerin de Osmanlı döneminden günümüze kadar uygulanageldiği bilinmektedir.² Üçüncü dönem ise Cumhuriyet Dönemidir. Bu dönem de 1938 tarihinden bu yana geçen süreyi kapsar.

BAZI KAVRAMLAR

Tarihsel gelişim dönemlerine geçmeden önce ilerde sıkça geçecek bazı kavramların açıklanmasına gerek vardır. Çünkü günümüzde bu kavramlar kısmen amacına uygun kullanılmamaktadır. Ayrıca önemli bir kurum olan Fütüvvet geri plana itilip unutulmaya terk edilerek Esnaf Birliklerinin ortaya çıkmasının tarihsel kaynakları birkaç ritüele indirgenmektedir.

Açıklanmasında yarar görülen ilk ve önemli kavram “Fütüvvet”. Bu kelime arapça olup “fetâ” kökünden gelmektedir. Anlamı da “genç, delikanlı, yiğit, mer'tir.”³ Bu kelimenin çoğulu fityandır.

Fütüvvet kavramına ve bu kavramla ilgili uygulamalara dair en geniş incelemelerden biri, belki de birincisi Abdülbaki Gölpınarlı'nın İslâm'da ve Türk İllerinde Fütüvvet Teşkilâtı ve Kaynakları” adlı makalesidir.⁴ Ayrıntılı bilgi için bu makale incelenebilir. Gölpınarlı'nın tesbitlerine göre Fütüvvet'in M.S 624 tarihine kadar gittiği, ilk defa Hz. Muhammed'in Medine'ye hicretinin ikinci yılında bu kavramla karşılaştığı görülmektedir. Bu makalede: “Fütüvvet kelimesi, esas itibariyle tasavvufa dayanan, fakat aynı zamanda İktisadî teşekkülleri de kavraması ve sanat erbabını teşkilâtlandırması bakımından ekonomik bir hüviyet de taşıyan, ehli fütüvvet tarafından daha şümüllü manâlara alınmış bir terim” olarak tanımlanmıştır.⁵ Tanımlamada da görüldüğü gibi Fütüvvet esas itibariyle tasavvufi bir kavramdır. Bir bakıma Fütüvvetin öncelikli amacı “kâmil insan” yetiştirmektir. Konunun bu boyutu daha çok Felsefenin ilgi alanına girdiği için bu noktada ayrıntıya girilmeyecektir. Ancak

-
- 2 Bu kanun ve tüzüklere birkaç örnek vermek gerekirse; 21.12.1999 tarihinde 4483 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesine kadar 1913 tarihli Memurin Muhakematı Kanun-u Muvakkat'ı uygulanmaktaydı. Halen yürürlükte bulunan 3360 sayılı Kanun İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkat'ının günün Türkçesine aktarılarak bazı maddeler eklenmiş şeklidir. O kadar ki, madde numaraları bile değiştirilmeyerek doğrudan doğruya 76. maddeden başlaması bu durumun açık bir kanıtıdır. Ayrıca Taş Ocakları Nizamnamesi. Ameliyat-ı İskaiye Nizamnamesi gibi tüzüklerin de Osmanlı döneminden kaldığı bilinmektedir.
 - 3 Ferit Develioğlu, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, s. 313, Doğu Ltd. Şti. Matbaası, 1970, Ankara.
 - 4 Bakımız, İst. Univ. İktisat Fakültesi Mecmuası. 1949. Cilt 11, s. 6-113 arası.
 - 5 Bakımız.Gölpınarlı, a.g.m., s. 6.

“sanat erbabını teşkilâtlandırması” özelliği itibarıyla bu kavramı XII. yüzyıla taşımak ve Anadolu’daki yorumunu görmekte yarar vardır. Bu noktaya aşağıda dönülecektir.

Açıklanması gereken ikinci kavram da Ahiliktir. Hemen belirtmek gerekiyor ki, bu kavram günümüzde hem resmî beyanlarda hem de günlük dilde yanlış telaffuz edilmektedir. Bir kere kelimenin başındaki “a” harfi vurgusuzdur, başka bir ifadeyle “â” olarak okunamaz. Kelime içindeki “h” harfi sert okunmalıdır. Arap alfabesinde ve Osmanlı alfabesinde “noktalı h” ile yazılan bu harf batıkların fonetikte kullandıkları “kh” şeklinde telaffuz edilmelidir. Hem sosyolojik, hem ekonomik, hem de sosyal politika açısından oldukça önemli olan bu kurumun adının doğru kullanılmasında fayda vardır.

Ahî kelimesi arapçada “kardeş” anlamına gelmektedir. Bu kelimenin, Kaşgarlı Mahmud’un Divan-ı Lügat-it Türk adlı eserindeki “akı” kelimesiyle bağlantısı iddiaları da vardır.⁶ Ancak bu iddialara katılmak zordur. Şöyle ki; ekonomik, sosyal ve felsefî bir kavram olan ve Fütüvvet içinde özel bir yeri olan bu kelimenin bu anlamıyla Türklerin müslümanlığı kabulünden önce de kullandıkları “akı” kelimesiyle bağlantılandırmak bilimsel bir açıklama olarak tutarlı değildir. Kaldı ki, Türkçedeki “akı” kelimesi, cömert, eli açık anlamına gelmekte olup “kardeşlik” kavramıyla ilişkilendirilemez. Fityanın ve ahilerin baskın özelliklerinden birinin de cömertlik olması sözkonusu olsa bile, bu iki kelimenin ilişkilendirilmesi yönünden bilimsel bir yaklaşım olmaz. Bu konuda son olarak şu hususu da işaret etmekte yarar vardır. Gölpınarlı adigeçen makalesinde şunları yazmaktadır : “...fütüvvet ehlinin birbirlerini kardeş saydıklarına ve Melâmîlerde (filan şeyhin müridi) yerine, (filanın ihvanı) sözünün kullanıldığına bakılırsa, bu sözün -yani ahî sözünün- Arapçadan geldiği hakkındaki fikir ve mülâhaza da reddedilemez.”⁷

Abdülbaki Gölpınarlı’nın iddia ettiği, “Fütüvvetin bir tarikat olarak ortaya çıkması” iddiasının teknik olarak kabulü mümkün değildir. Çünkü Hicretin 2. yılında henüz vahyin devam ettiği, İslâm inanç ve kurallarının daha tamamlanmadığı göz önüne alındığında, kurallarının hepsi henüz vazedilmemiş bir dinde tarikatın oluşmasının açıklamasını yapmak mümkün değildir.

Son olarak Zaviye kavramına da açıklık kazandırmak gerekiyor. Zaviyeler gerek Arap İslâm toplumlarında gerek Selçukluda iki temel amaçla yaptırılan

6 Bakınız. Gölpınarlı, a.g.m., s. 6. Aynı konu ile ilgili olarak bakınız. Dr Yusuf Ekinci, Ahilik, Talat Matbaası, İstanbul 2001, s. 13.

7 Bakınız. Gölpınarlı, a.g.m., sayfa 6.

binalardır. Bu amaçların birincisi -araplarda Fütüvvet şeyhinin, Selçukluda Ahî Babanın ve Esnaf Sandığının yönetim yeri olarak kullanılan mekâna duyulan gereksinimdir. Özellikle Selçukluda Zaviyelerin ikinci kullanım amacı da hem Fityan için bugünkü anlamda bir lokal, hem de o yerleşim yerine gelen yabancılara bir barınak olmasıydı. Ayrıca meskûn yerler dışında yaptırılarak yolculuk halinde yolda kalmak tehlikesine karşı insanlara bir barınak oluşturmak amacıyla da zaviyeler inşa edilmiştir. Bilindiği gibi bu tür zaviyeler, giderek Kervansaray şeklinde İpekyolu tacirlerinin faydalanmasına sunulmuştur.

BİRİNCİ DÖNEM

Yukardaki açıklamalara ve eldeki Fütüvvetnamelere bakıldığı zaman görülmektedir ki, Fütüvvet temelde ekonomik, meslekî ve sosyal amaçlarla oluşturulmuş bir sivil toplum örgütlenmesidir. Ancak, bu oluşumun baskın özellikleri incelendiğinde görülmektedir ki, MS. VII. yüzyılda ortaya çıkan Fütüvvet, XIII. Yüzyılda Anadolu Selçuklu Devleti dönemindeki Esnaf Birliklerine yani Ahî Ocaklarına nisbetle esnaf açısından daha az bağlayıcı, ekonomi yönündense ahlâkî özellikleri öne çıkan bir kurumdur. Bunun yanısıra Fütüvvette üyelerin ekonomik yönden desteklenmesi, esnaf sandıklarının oluşturulması, üyelere yaptırımlar uygulanması gibi önemli hususlarda yeterince açıklık bulunmamaktadır. Buna rağmen bugünden geriye bakıldığında yetersiz bir sivil toplum örgütlenmesi olan Fütüvvet'in, aynı dönemde feodal bir yapıya sahip olan Batı Dünyası ile kıyaslanması halinde, çok ileri bir örgütlenme olduğunu kabul etmek gerekir.

Bu genel açıklamalardan sonra artık Anadolu'da Sivil Toplum Örgütlenmesinin tarihsel gelişimine geçmek daha kolaylaşacaktır.

Türkler İslâmiyeti kabul ettikten sonra dinsel inançların yanısıra bazı kavramları, bazı kurumları ve anlayış tarzını da İslâm toplumundan alarak benimsediler. Bu kurullardan biri de, şüphesiz Fütüvvettir. Ne var ki, henüz Türk halkı arasında yeni yeni oluşmaya başlamış olan esnaflığın, Anadolu'da yerleşik diğer kavimlerin ileri esnaflık anlayışı karşısında disiplin altına alınarak geliştirilmesi gerekiyordu. Bu yüzden Anadolu Selçuklu halkı Fütüvvetin tarikat özelliğini ikinci plâna atarak Ahilik yanına öncelik verdi. Halkın arasında esnaflığın yayılması ve saygı görmesi için her mesleğe karizmatik bir boyut kazandırılması gerekmektedir. Bu düşüncüyü gerçekleştirmek için hemen her mesleğin bir pîri olduğu, bu pîrlerin kiminin peygamber, kiminin sahabe, kiminin de evliya olduğu inancı düşüncesi geliştirildi.⁸ Zaten Fütüvvetin

8 Bakınız. Dr. Yusuf Ekinci, Ahilik, s. 153., Talat Matbaası, 2001, İstanbul.

geçmişteki yapısı bu düşüncenin gelişmesine uygundu. Ancak bu yapılanmanın devlet eliyle yapılmadığı da muhakkaktır. Her mesleğin ustalarının bir araya gelerek oluşturdukları bir yönetici grubun, kendi iradeleriyle bir araya gelerek benimsedikleri meslekî prensipleri yazılı hale getirmeleri ve bu yazılı kurallar manzumesinin de mahallin kadısına onaylatılmasıyla bir örgütlenmenin ilk temelleri atılmış oluyordu.

Burada bazı noktaların dikkatle incelenmesi gerekir.

Bir kere esnafın bu örgütlenmesinde Devletin müdahalesi olmamıştır. Zaten Türk Esnaf Teşkilâtlanmasının aynı dönemde Bizanstaki Lonca sisteminden ayrılan önemli noktalarından birisi budur⁹

İkinci olarak, bu oluşuma girmek veya girmemek hususunda esnafın gönüllülüğü asıldır. Aynı düşünceden hareketle, bu örgüte girmiş bulunan esnafın örgütten ayrılması da kendi isteğine bağlıdır. Örgütteki her meslek sahibinin Esnaf Sandığına belli bir meblağ ödemesi gereği açısından ele alınınca, örgüte girmenin veya örgütten ayrılmanın belli bir ağırlığı olduğu da açıktır.

Üçüncü nokta, Bizansta olduğu gibi, Devletin bir Ahî teşkilâtını veya bir esnaf örgütlenmesini dağıtması ya da feshetmesi sözkonusu değildir.

Bu oluşumun en çarpıcı bir özelliği de, her mesleğin kendi Esnaf Sandığının olmasıdır. Bu sandığın geliri meslek mensuplarının ödentilerinden ve Fityanın ödemelerinden oluşmaktadır. Burada Fityanın ödemeleri hususunun açıklanması gerekir.

İslâm dünyasından alınan Fütuvvetin Anadolu Selçuklularında yapısal bir değişmeye uğradığı, örgütün tarikat özelliğinin ikinci plâna alındığı, meslekî örgütlenme özelliğinin ön plâna geçtiği yukarda belirtilmişti. Anadolu Selçuklu toplumunda artık Fütuvvet Ahîliğın Gençlik ve Kolluk örgütü haline getirilmiştir.¹⁰ Her meslek örgütünün bir Zaviyesi olduğuna, bu zaviyelerin hem o meslek örgütünün bir yönetim yeri hem de kasabaya gelen yabancılara bir konaklama yeri olduğu yukarda belirtilmişti. Bir meslek dalındaki çıraklar ki bunlara Fityan deniliyordu sabahtan ikindiye kadar işyerinde çalışıp gündeliğini alınca bu zaviyede toplanırlardı. Fityanın günlük kazancından, kendi

9 Bakınız. Dr. Yusuf Ekinci, a.g.e. Fuad Köprülü, Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri, Anadolu Basın Yayın Tasarım Uygulama Ltd. Şti., Kaynak Yayınları, s. 344, 2002.

10 Bakınız. Prof. Dr. Mustafa Akdağ, Türkiye'nin İktisadî ve İçtimai Tarihi, Cilt 2, sayfa 48, Cem Yayınevi, 1974.

gereksinimi ayrılır ve kendisine verilir, Esnaf Sandığına kesilmesi gereken miktar kesilir, geri kalan da kasabadaki yoksullara, yetimlere, düşkünlere, dullara dağıtıldı. Bu dağıtım işini Fityan Ocağının başındaki Yiğitbaşı denilen kişi yaptı. Yiğitbaşı Fityanın kâdemisinden seçildi. Ayrıca Fityan Ocağına girecek çırakta da bazı özellikler aranır. Bir kere Fetanın (Feta, Fityan kelimesinin tekilidir) bekâr olması gerekirdi. İkincisi, çevresinde cömertliği, dürüstlüğü ve mertliği yönünden iyi tanınmalıydı.¹¹

Ahî Esnaf Birliklerinin kurdukları Sandıklarda biriken parayla hem ihtiyaç sahibi esnafa nakdî yardım, hem kendi işini yürütecek kadar ustalaşarak şed kuşanmayı haketmiş fetaya sermaye, hem de yaşlanmış veya sakatlanmış meslek mensuplarına bir anlamda emekli maaşı ödenirdi.¹²

Yukardanberi yapılan açıklamalar ışığında Ahilik örgütüne genel bir bakışla bakıldığında, bir Meslek Odası olarak günümüz meslek odalarıyla hemen hemen birebir örtüşme bile çok büyük benzerlik olduğunu söylemek mümkündür. Üstelik Ahî Birliklerinin yönetiminin de seçimle yapıldığı gerçeğini de unutmamak gerekir.

Batı Dünyasının Ortaçağın karanlıklarında, bir yandan feodal sistemin, öte yandan ruhban sınıfı baskılarının altında bunalan insanının yanında Anadolu'da bu boyutta bir mesleki örgütlenmenin varlığı ve hem işe hem de insana saygının öncelikliliği dikkatle incelenmesi gereken bir husustur.

Gerek Ahî Teşkilâtının gerekse tekkelerin XIII. yüzyıldan itibaren Anadolu'da "iyi insan, topluma yararlı insan" yetiştirmek hususunda büyük hizmetler verdikleri tartışılmaz bir gerçektir. Ne var ki, Batıda Aydınlanma çağının başlaması, Amerikanın keşfi, Ümit Burnunun keşfi yoluyla Batının Hindistana ulaşması, hem Anadolu'dan geçen İpek Yolunun önemini yitirmesine, hem de esnaflığın zayıflamasına yol açmıştır. XVI. yüzyıldan itibaren Ahiliğin önemini yitirdiği hususunda araştırmacıların fikir birliğinde olduğu söylenilebilir.

Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Öğretim üyesi Prof. Dr. İrfan Gündüz tarafından hazırlanan Osmanlılarda Devlet-Tekke Münasebetleri Doktora tezinde,¹³ kuruluş ve yükseliş döneminde Tekkelerin gerek iyi insan

11 Bakınız. Prof. Dr. Halil İnalçık, Türk İdare Teşkilatı Tarihi Ders Notları, Teksir, AÜSBF., 1964-1965, s. 60.

12 Ayrıntı için bakınız. Dr. Yusuf Ekinci, a.g.e., s. 73.

13 Bakınız. Dr. İrfan Gündüz, Osmanlılarda Devlet-Tekke Münasebetleri, Seha Yayınları, 1984, İstanbul.

yetiştirmek için eğitim kurumu olarak, gerek toplum içinde dayanışma ve yardımlaşmayı sağlamak bakımından çok önemli işlevlere sahip oldukları ayrıntılarıyla ortaya konulmaktadır. Bu kurumun son zamanlarında yozlaşarak eski etkinliğini yitirmesi ve günümüzdeki sistemle örtüşmemesi noktaları bir yana bırakılarak objektif olarak incelenmesi halinde günümüzdeki sivil toplum örgütlenmesiyle çok büyük benzerlikler taşıdığı görülecektir. Kazanç paylaşımı gibi bir amacın olmaması, katılım ve ayrılmaların kişinin rızasına bağlı oluşu, temel amacı “iyi insan” yetiştirmek oluşu, toplumsal dayanışma ve yardımlaşma işlevlerinin ön plânda tutulması, insanların eğitimi gibi görevler yürüten tekkelerin bilimsel anlamda birer sivil toplum örgütü olduğu reddedilemez.

Birinci Dönem içinde incelenmesi gereken başka bir sivil toplum örgütlenmesi de Vakıftır. Bilindiği gibi Vakıf, bir malın veya paranın bir amaca tahsis edilmesidir. Bu tarif içinde kalan vakıfların İslâmın ilk dönemlerinden beri varlıkları bilinmekle beraber Anadolu'da kurulan vakıfların durumuna kısaca bir göz atmakta yarar vardır.

Vakıflar, vakfi yapan, yani vakfa konu olan malı veya parayı ortaya koyan kişinin, paranın veya malın miktarını, kullanım amaçlarını ve kullanım şeklini gösteren bir Vakfiye düzenleyerek şahitler huzurunda imzalaması ve bu belgenin mahallin kadısınınca onaylanması suretiyle kurulur. Bu yöntemle kurulan vakıfların oluşumunda iki nokta özellikle incelemeye değer. Bunlardan birincisi Vakfi kuran kişinin bu işi gönül rızasıyla kurma iradesidir. Yukarıda da işaret edildiği gibi gönüllülük ve gönül rızası kavramları bugünkü anlamda sadece “çıkar beklememek” dışında dinsel bir anlam da taşımaktaydı. Gönül rızasıyla yapılan sosyal dayanışma ve sosyal yardım faaliyetlerinin ve bu amaçla bir malı ya da parayı sarfetmenin “Allah’ın rızasına nail olma” anlamını da içerdiği, bu sebeple “gönül rızası” ile bir vakıf kurmanın bir anlamda ibadet gibi anlaşıldığı muhakkaktır.

İkinci önemli nokta da şudur. Vakfi kuranın düzenleyerek şahitlere de imzalatıp mahallin kadısına onaylattığı Vakfiyenin, günümüzde bir derneğin tüzüğünün kurucularca hazırlanarak, mahallin Mülki amirinden uygunluk onayı alması arasındaki paralelliktir. Yedi sekiz yüzyıl önceki hukukun kaynağı ve hukuk anlayışının günümüz hukukun kaynağı ve hukuk anlayışından farklılığı dikkate alındığında, bu benzerlik daha dikkate değer bir özellik kazanmaktadır.

Bir yandan kuruluş işlemlerinin benzerliği, öte yandan hemen tamamen sosyal dayanışma amacıyla kurulmuş olmaları ve nihayet hiçbir kişisel kazanç beklemeden kurulan vakıfların, başlangıçtan bu yana çok önemli bir Sivil Toplum Örgütü oldukları açıkça görülmektedir.

Son olarak; gerek Fütüvvetnamelerin, gerek Vakfiyelerin gerekse esnaf ihtisab defterlerinin Kadı tarafından onaylanması işleminin “her olaya mahsus bir işlem” olduğunun, başka bir ifadeyle Şer’î Hukukta sivil toplum örgütleri hakkında genel bir kuralın olmadığıнын belirtilmesinde yarar vardır. Kadı, kendisine onaylaması için getirilen metnin içeriğinin fıkha aykırı olup olmadığına bakar. Yoksa Şer’î Hukukta Esnaf Birlikleri, Fityan Ocakları veya Vakıflar için önceden belirlenmiş kurallar bulunmamaktadır.

İKİNCİ DÖNEM (1909-1938)

Tarih olarak 1908 yılında başlayan bu dönemin Meşrutî Dönem olarak isimlendirileceği yukarıda işaret edilmişti. Çünkü artık sistemde bir Meclis vardır. Bu Meclis yasalar yapmaktadır. Yapılan yasalar arasında bir de Cemiyetler Kanunu bulunmaktadır.

Bilindiği gibi İkinci Meşrutiyet 1908 yılında ilân edilmişti. Meşrutiyetin ilânının ardından İkinci Osmanlı Meclis-i Meb’usanı toplandı. Girişilen çalışmaların arasında bir de Cemiyetler Kanunu yapılması oldukça dikkate değerdir. 3 Ağustos 1909 (1325) tarihinde çıkarılan 353 sayılı Cemiyetler Kanununun Osmanlı Devleti açısından ne denli zor günlere rastladığına dikkat etmek gerekir. Bir yanda patlayan Balkan Krizi, öte yanda Düvel-i muazzamanın her fırsatta Osmanlıya müdahaleleri, bir yandan devletin içinde bulunduğu mali sıkıntılar gibi sorunlar ortadayken, Meclisin bir Cemiyetler Kanunu yapması akademik bir araştırma konusu olacak önem ve özelliktedir.

Araştırmanın sonuna eklenen kanun metni incelendiğinde görülecektir ki, hazırlanan bu kanun oldukça amatör bir çalışmadır. Bu çalışmanın böyle amatörcü ele alınmasının iki sebebi olduğu düşünülmektedir. Bu sebeplerden birincisi, ülkede henüz “Cemiyetleşme” olgusunun yerleşmemiş olmasıdır. Bir cemiyetin, bir derneğin oluşumunu gerektiren sosyal ihtiyaçlar, cemiyetin yapılanmasının dayanacağı temeller, cemiyetin iç organlarının neler olacağı gibi konularda birikim yoktu. İkinci sebebe gelince: İkinci Meşrutiyetin ilânını sağlayan, Meclis-i Meb’usanın toplanmasına önyak olan hep İttihad ve Terakkî Cemiyeti olmuştu. İttihad ve Tekakkî Cemiyeti ise zaten meşrû bir cemiyet olmadığı için, bu cemiyet içinde genel hukuk normlarına göre bir yapılanma yoktu. Eldeki bu modele göre yapılan kanunun da birçok yönden eksikliklerinin olması da doğaldı.

Birçok yönden eksik ve hattâ yanlış bile olsa, bir meclis eliyle yapılan ilk Cemiyetler Kanunu olması açısından 353 sayılı Kanun tarihsel bir önem taşımaktadır. Bu sebeple ayrıntılı olarak incelenmesinde yarar vardır.

353 sayılı Kanunla Yapılan Düzenleme

Bu çalışmanın sonuna eklenen metinde de görüleceği gibi, 353 sayılı Kanun iki fasıldan ve toplam 19 maddeden oluşmaktadır. Madde başlıkları yoktur. Bu sebeple, kanunda bir konunun bulunabilmesi için metnin tamamının taranması gerekmektedir.

Kanunun 1. maddesiyle, birkaç kişinin¹⁴ bir araya gelerek bilgi ve çalışmalarının sürekli bir şekilde tesbiti amacıyla, kazanç paylaşımı dışında bir maksatla oluşturulan heyete “Cemiyet” denileceği açıklanmıştır. Görüldüğü gibi, daha sonraki bütün kanunlarda yer alan “Cemiyet” ya da “dernek” tanımı bu kanunla belirtilen çerçeveye oturtulmuştur. Daha sonraki metinler bu tanıma eklemeler yapmakla beraber çerçeveyi korumuşlardır. Bu bakımdan yukardaki tanımlama bir anlamda yol gösterici olmuştur denilebilir.

Kanunun 2. maddesinde cemiyet kurmanın önceden izne bağlı olmadığı, fakat kuruluşun ardından durumun hükümete bildirim gereği yer almaktadır. Bildirimin içeriği ve şekli ise 6. maddede yer almaktadır. Bu hükümde de, daha sonraki kanunlarda yer alan hükümlerin bir simetrisini görmek mümkündür.

Kanunun 3. ve 4. maddelerinde bazı yasaklamalar getirilmiş ve bu hükümlere aykırı cemiyet kurulamayacağı açıklanmıştır. Bu hususun biraz açıklanması gerekmektedir.

Nasıl her canlının, kendi varlığını tehdit edebilecek tehlikelere karşı doğal ve içgüdüsel savunma refleksleri varsa; devletin de, kendi oluşturduğu statükoyu korumak açısından savunma reflekslerini oluşturması kaçınılmazdır. Hiçbir devlet bu statükoya tehdit olabilecek öğelerin oluşumuna imkân ve fırsat vermemeye gayret eder. Bu yönde gerekli önlemlerin alınmaması anarşi ve kaosa yol açar.

Ancak bu maddelerde yer alan yasaklamaların biri, Meşrutî Monarşinin devlet anlayışı bakımından —günümüz düşüncesine göre— ilginçtir. Tehdit değerlendirmesi açısından “devleti” değil “hükümeti” değiştirmeye yönelik faaliyetler yasaklanmıştır. Bu noktada ince bir nükte olduğu düşünülebilir. Şöyle ki, Meşrûtiyet rejiminin kurulmasını sağlayan İttihad ve Terakki Cemiyetidir. Şartların uygun olması halinde bir cemiyetin rejimde değişiklik yapabileceğini bizzat ortaya koyan cemiyet, bir anlamda “devleti” korumayı bir

14 Metinde “eşhası müteaddide” olarak kullanılan ifade Arap Dili kurallarına göre yapılmış bir sıfat tamlamasıdır. Arapçada bir miktar ifadesi olarak “iki” çoğul sayılmadığı için buradaki ifadeyi, “ikiden fazla kişinin” şeklinde anlamak gerekmektedir.

yana bırakarak, kendi kurduğu “hükümeti” korumaya yönelik hüküm getirmiştir.

Kanunun 5. maddesi Sicil-Kavaninde bulunamamış, ancak 1339 tarihinde yapılan değişiklik bulunabilmiştir.¹⁵ Bu değişiklik, “cemiyet azalarının 18 yaşına dahil olanlardan olması ve bir cinayetle mahkûm veya Hukuku Medeniyeden mahrum olmaması” şartı getirilmiştir.

Kanunun 6. maddesinde önce “gizli cemiyet kurulamayacağı” hükmüne yer verilmiş, daha sonra; İstanbul’da kurulan cemiyetlerin kuruluş bildirim ve tüzüğün iki nüshasının Dâhiliye Nezaretine, taşrada kurulan cemiyetlerin de bu belgeleri mahallin en büyük mülki amirine vermesi belirtilmiştir. Maddede cemiyet tüzüğünün iki nüshasının verilmesinin arkasından “keyfiyetin ilanı” ile, daha sonra yapılacak değişikliklerin duyurulması yer alırken Tüzüklerin nasıl olacağı, ilanının nasıl ve ne yolla olacağı açıklanmamıştır.

Kanunun 7. maddesinde her cemiyetin “iki kişiden az olmamak kaydıyla” bir idare heyetinin olması gerektiği, bu idare heyetinin görevleri, üyelerin kimliklerinin bir deftere kaydedileceğine dair hüküm yer almaktadır. Buna karşılık ne bu İdare heyetinin nasıl oluşacağından, ne genel kuruldan, ne de İdare heyeti içindeki işbölümünden bahsedilmektedir.

Kanunun 8. maddesinde 9. maddeye bir gönderme yapılarak idare heyetinin görevlerinden ve toplam olarak “yılda en çok 24 altın” ayıdat ödenmesi gerektiğinden bahsedilmektedir..

Kanunun 10. maddesinde cemiyet üyelerinin geçmişteki ayıdat borçlarıyla, içinde bulunulan yılın ayıdatının yıllık tutarının ödenmesi halinde cemiyetten ayrılacakları hükme bağlanmaktadır.

Kanunun 11. maddesinde cemiyetlerde bulundurulmaması gereken madde 12. ve 13. maddelerinde bu maddelerin bulunması halinde uygulanacak cezalar açıklanmaktadır.

Kanunun 14. maddesinde fesih halinde uygulanacak esaslar açıklanmakta, 15. maddesinde de kulüplerin de bu hükümlere tabi olacakları açıklanmaktadır.

16. madde, işbu kanunun yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş bulunan cemiyetlerin iki ay içinde statülerini bu kanuna göre düzenlemeleri gerektiğini açıklamaktadır.

¹⁵ Bu değişiklikte oldukça ilginçtir. Değişikliği sağlayan Kanuna yeni bir sıra numarası verilmemiş, yine 353 sayılı Kanun olarak yazılmıştır. Sicil-i Kavanin, Cilt I s. 336.

Kanunun 17. maddesinde “kamu yararına çalışan cemiyetlerden sayılmanın şartlarının, 19 maddede de cemiyetlerin umumi zabıta tarafından denetlenmesi hükme bağlanmaktadır.

Son olarak 19. maddeyle kanunun yürütülmesine Dâhiliye Nezaretiyle Adliye Nezaretinin memur edildiği belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi bugünkü anlamından oldukça uzak bir sistematikte hazırlanmış olan bu kanun bütün eksiklik ve hatalarına rağmen sahasında ilk olmak yönünden İncelenmeğe değer bir özellik taşımaktadır. Her şeye rağmen yukarda da zaman zaman işaret edildiği gibi, getirdiği bazı hükümler açısından daha sonra yapılan kanunlara yol gösterici özellikleri de bulunmaktadır.

Bu kanun Cumhuriyetin ilânından sonra da yürürlükte kalmış, hattâ Kanunun 5. maddesindeki değişiklik de 1339 (1923) tarihinde, yani Cumhuriyet Döneminde yapılmıştır.

353 sayılı Kanun Osmanlı Devletinin dağılmasından ve Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasından sonra da yürürlükte kalmış, 28.06.1938 tarihinde 351 sayılı Kanunun kabulüyle yürürlükten kalkmıştır.

Teknik yönden oldukça yetersiz olmasına rağmen 353 sayılı Kanun Sivil Toplum Örgütlenmesi alanında ilk düzenleme olmakla tarihsel bir özellik taşımaktadır. Öte yandan; hangi sebeple böyle bir kanun yapmak yoluna gidilirse gidilsin, İkinci Osmanlı Meclis-i Meb’usası açısından olumlu bir değerlendirme yapılması için uygun bir çalışmadır.

ÜÇÜNCÜ DÖNEM (1938-2003)

3512 sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler

353 sayılı Kanun ile ilgili eksikliklere yukarda değinilmişti. Bütün bu eksikliklere rağmen bu kanunun 3512 sayılı Kanunun yapılmasında bir model oluşturduğunu da kabul etmek gerekir. En azından; cemiyetlerin kurulması için önceden izin alınmasına gerek olmadığı, cemiyetlerin kazanç paylaşma dışında meslekî, sanatsal, sosyal yardımlaşma ve dayanışma gibi amaçlarla kurulabileceği noktalarında birtakım ilkelerin oluşmasında 353 sayılı Kanunun katkılarının olduğunu kabul etmek gerekir.

3512 sayılı Kanun da “ikiden ziyade şahsın” bir araya gelerek cemiyet kuracağını öngörmüştür. Bu noktada 353 sayılı Kanunun getirdiği hüküm benimsenmiştir. Hattâ 3512 sayılı Kanunun 1. maddesi 353 sayılı Kanunun 1. maddesinin dilinin biraz sadeleştirilmiş şeklidir demek daha uygun olur.

Kanunun 2. maddesinde cemiyetin bir nizamnamesinin (tüzüğünün) olması gerektiği, tüzükte yer alması gereken bilgilerin neler olacağı açıklanmıştır. 6. maddeyle cemiyetlerin hangi defterleri tutacakları belirtilmiştir.

Cemiyetlerin birlikler kurabilecekleri, yurt dışında yaşayan vatandaşların cemiyet kurabilmeleri gibi hususlar Kanunda yer almıştır.

Kanunun 9. maddesinde yasak faaliyetler 9 bent halinde sayılmıştır. Burada sayılan yasaklar 353 sayılı Kanuna göre daha fazla ise de, yukarıda da ifade edildiği gibi, bu yasaklar siyasal bir organizmanın savunma refleksi olarak düşünülebilir.

Kanunun 10. maddesinde “uluslararası faaliyet yasağı” düzenlenmiştir. Ancak, uluslararası ilişkilerde ülke yararının gerektirdiği hallerde, yurt dışında kurulmuş cemiyetlerin Türkiye’de şube açabilmelerine Bakanlar Kurulu kararıyla imkân tanınmıştır.

Kanunun metni bu çalışmanın sonuna ekleneceği için ayrıntılı bir inceleme yoluna gidilmemiştir. Ancak şu kadarını söylemek gerekir ki, Genel Kurulun toplanma şekli, toplantı zamanı, görevleri gibi hususlarla İdare Heyetinin oluşumu, seçimi ve görevleri hakkında ayrıntılı hükümlerin kanunda yer alması 353 sayılı Kanuna nisbetle oldukça ileri hükümlerdir.

Daha sonra çıkarılan 1630 ve 2908 sayılı Kanunlara göre daha esnek ve daha az sınırlayıcı olması itibarıyla 3512 sayılı Kanunun gerçekten iyi düzenlenmiş bir kanun olduğunu belirtmek gerekir.

1630 sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler

Bilindiği gibi 1961 tarihli Anayasanın kabulünün arkasından ülkede daha özgürlükçü bir ortam oluşmuştu. Özellikle 27 Mayıs Hareketine ortam hazırlamak gibi bir misyonun sahibi olan gençlik kuruluşları yeni ve özgür ortamda ülke politikasında daha etkin olma çabası içine girmişlerdi. Bu faaliyetler 1968 yılından itibaren gençler arasında çatışma noktasına gelince bazı önlemlerin alınması gereği duyuldu. 12 Mart 1971 tarihinde verilen muhtıranın arkasından kurulan “ara dönem hükümetleri” yaptıkları bazı düzenlemeler arasında 3512 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak 1630 sayılı Kanun yapıldı. Böyle bir Kanunun yapılmasının gerekliliğinin tartışması bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Bu hususun siyaset bilimcilerine bırakılması gerekir. Ancak, 1630 sayılı Kanunun, gittikçe artarak kamu düzenini bozduğu iddia edilen gençlik olaylarına karşı reaksiyoner bir düzenleme olduğu muhakkaktır.

1630 sayılı Kanun dernek kurabilmek için “en az yedi gerçek kişinin bir araya” gelmesini öngörmüştür. Kanun koyucunun niçin gerçek kişi ifadesini

kullandığı hususunda Kanunun gerekçesinde de bir açıklama yoktur. Ancak bu hususun 2908 sayılı Kanuna da yansdığı görülmektedir.

Kurulması yasak olan dernekler ve derneklere yasaklanan faaliyetler açısından 1630 sayılı Kanunda yer alan yasaklar 3512 sayılı Kanundan --ve dolayısıyla 353 sayılı Kanundan - daha fazladır. Bu yasaklamalardan başka Kanunun 5. maddesiyle bazı adların ve bazı işaretlerin de derneklere kullanılamayacağı hükmü hukukumuzda girmiştir. Yukarda işaret edildiği gibi 1630 sayılı Kanun reaksiyoner bir zihniyetle hazırlanmıştır. Prensip olarak gençliği politikadan uzak tutmak amacıyla getirilen bu hükümlerin istenilen amaca ulaşmaya yetmediği, bu Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki süreçte öğrenci olaylarının daha da artmasıyla ortaya çıkmıştır. Bu sebeple giderek artan bu yasaklamaların yukarda ifade edilen “savunma refleksi” ile açıklanması mümkün değildir.

1630 sayılı Kanunun 7. maddesiyle, üyelerin ödeyecekleri ayıdat miktarı yıllık olarak 1200,- TL olarak belirtilmiştir. Getirilen bu sınırlama 3512 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer alan miktarın on katma çıkarılmasından başka bir şey değildir. Ne var ki, enflasyon oranı çok yüksek olan bir ülkede, bir derneğin üye ayıdatının kanunla sınırlandırılması rasyonel değildir. Bu husus maalesef 2908 sayılı Kanunda da yer almıştır. Şu farkla ki, 2908 sayılı Kanun bir miktar belirtmemiş, fakat tüzüğe belli bir miktarın yazılmasını öngörmüştür, (madde. 8 /9.bent) Bu hükmün de isabetli olmadığı ortadadır. Sebebine gelince: 2908 sayılı Kanunun 10. maddesi hükmüne göre, birden fazla ilde faaliyette bulunan derneklerin tüzükleri ve tüzük değişiklikleri İçişleri Bakanlığınca incelenir. Bir derneğin üye ayıdatı genel kurul kararıyla değişikçe -ki yüksek enflasyonda bu değişiklik hemen her genel kurulda yapılır- basit bir ayıdat değişikliği için dernek tüzüğü yeniden İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bakanlık Hukuk Müşavirliğince ayıdat miktarı üzerinde değişiklik yapılamayacağı için her ayıdat değişikliği için “uygun görülmüştür.” yazısı yazılarak tüzük iade edilir. Bu işlem hem dernekler açısından anlamsız ve sıkıcıdır, hem zaman ve kaynak kaybına yol açar. Ne var ki, her iki kanun da reaksiyoner bir anlayışla yapıldığı ve derneklerin her hareketini kontrol amacı güttüğü için, bu hükümlerin Evrensel Hukuk açısından bir “geriye gidiş” olduğunu, bu açıdan bakılınca, Cumhuriyet döneminin ilk Cemiyetler Kanunu olan 3512 sayılı Kanunun daha esnek olduğunu söylemek abartılı olmaz.

2908 sayılı Kanun

Halen uygulamada bulunan bu Kanun hakkında ayrıntılı bir inceleme yapmak bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Ancak yukarda işaret edilen husustan başka bazı noktalara dikkat çekmekte yarar vardır.

Bir kere, bu Kanun ilk yapıldığı tarih itibarıyla daha önceki kanunlara nispetle daha fazla yasaklamalar ve kısıtlamalar getirmekteydi. Yapılan bazı düzenlemeler ve Avrupa Topluluğuna uyum çerçevesinde çıkarılan bazı kanunlarla bu sınırlamaların ve yasakların bir kısım metinden çıkarılmıştır. Ancak, düzeltilmiş haliyle bile günün hukuk anlayışının gerisinde kalan bir kanun olduğu düşünülmektedir. Modern demokrasilerin “olmazsa olmaz” kurumlarından biri olan “Sivil Toplum Örgütlerinin” daha etkin ve verimli çalışabilmeleri için daha çağdaş düzenleyici işlem ve metinlere ihtiyaç varken, halen “reaksiyoner” bir düşüncenin ürünü olan bu kanunun yeniden düzenlenmesinin gerekli olduğunu unutmamak gerekir. Tarihsel Gelişim süreci incelenirken görülmektedir ki, Batı'nın henüz “sivil toplum örgütlenmesini” hayâl bile edemediği zamanlarda bu topraklarda günümüz anlayışına oldukça yakın sivil toplum örgütleri kurulmuş, hattâ bu kuruluşlar monarşik idarelerin hatalarına başkaldırma cesareti gösterecek güce ulaşmışlardır.¹⁶ Bu anlayışın olumlu yönde devam etmesi gerekirken”, derneklerin üye ayıdat miktarını bile uygun görmek” eğilimindeki yönetim anlayışını yerinde bulmak mümkün değildir.

SONUÇ

Anadolu Selçuklu Devleti kurulduktan bir süre sonra toplumsal dinamikler esnaf birliklerinin ve fityan ocaklarının ortaya çıkmasını sağlamışlardır. Bu kurumların oluşumu toplumda hem meslekî hem sosyal dayanışmayı hızlandırmış, giderek günümüze kadar ulaşan bir kurumlaşmanın temelini atmışlardır. Yukarıda işaret edilen hususlara ek olarak şu noktaya dikkat etmekte yarar vardır. Halen yürürlükte olan 3308 sayılı Çıraklık Eğitimi Kanununun fikir kaynaklarından birisi de muhakkak ki fityan ocaklarıdır. Batı dünyası skolastisizmin karanlık ortamında her türlü sosyal ve bilimsel çalışmaya kapalı iken Anadolu'da böyle toplumsal oluşumların görülebilmesi gerçekten dikkatle incelenmesi, hattâ hakkında akademik çalışmalar yapılması gereken bir husustur.

Bir “sivil toplum örgütü” olarak kabul edilebilirse, Batıda bilinen en eski örgütlenmenin Tapınak Şövalyeleri Örgütünün olduğunu söylemek mümkündür. Haçlı seferleri sırasında cizvit papazlarınca kurulan bu örgütün, başlangıçta bu seferlere katılanlara maddî destek vermek amacıyla kurulduğu, fakat bu örgütün Papa Urban II.'nin talimatıyla ortaya çıktığı, dolayısıyla teşkilâtın “sivil bir inisiyatif” olmadığı gerçeğini de gözden ırak tutmamak gerektiği ortadadır.

16 Bakınız Prof. Dr. Mustafa Akdağ, a.g.e., Dr. Yusuf Ekinci, a.g.e., Prof. Dr. Halil İnalıc, a.g.e.,

Anadoluda bu kadar eski zamanlardan beri sivil toplum örgütlenmesinin olduğu tarihsel belgelerle bilinmekte iken, zaman içinde bu kurumların çalışmalarının devlet eliyle sınırlandırılarak, işlevselliğinin azaltılması oldukça çarpıcı bir olgudur. Birtakım sınırlama ve yasaklamaları devletin savunma refleksiyle açıklamak mümkünse de, toplumsal gerçeklerin geriye itilerek, siyasal gailelerin ön plâna alınmasının bu daralmalara yol açtığını da düşündüren sebeplerin olduğu inkâr edilemez. Son zamanlarda Avrupa Birliğine uyum sağlamak için yapılan düzenlemelerin kapsamının daha da genişletilmesi gerekmektedir. Cumhuriyet döneminin ilk Cemiyetler Kanunu olan 3512 sayılı Kanunun 1983 yılında çıkarılan 2908 sayılı Kanundan daha esnek bir yapıya sahip olduğu, üzerinde dikkatle düşünülmesi gereken bir husustur.

EKLER

EK- 1

3 Ağustos 1325 tarih ve 353 sayılı

CEMİYETLER KANUNU*

MADDE- 1 Cemiyet, eşhası müteaddide tarafından, malûmat veya mesailerini sureti daimede bittesbit mukasemei rubuhdan gayrı bir maksatla teşkil edilen heyettir.

MADDE- 2 Cemiyet teşkili evvelce ruhsat istihsaline menut değildir. Şu kadar ki, teessüsünü müteakib altıncı maddeye tevfikan behemahal hükûl50mete ihbar edilmesi lâzumdur.

MADDE- 3 Ahkâmı kavanine ve adabı umumiyyeye mugayir bir esası gayrımeşrua veya asayişî memleket ve tamamıyeti mülkiyei devleti ihlâl veya şekli hazırı hükümeti tağyir ve anasırı muhtelifei Ismanıyyeyi siyaseten tefrik maksadına müstenit olmak üzere cemiyetler teşkili caiz değildir.

MADDE- 4 Kavmiyet ve cinsiyet esas ve unvanlarile siyasî cemiyetler teşkili memnudur.

MADDE- 5 (15 Teşrinievvel 1339 tarihindeki değiştirilmiş hali)¹⁷ Cemiyetlerin azalarının onsekiz yaşına dahil olanlardan olması ve bir cinayetle mahkûm ve Hukuku Medeniyeden mahrum olmaması şarttır. (Yeni bir kanun numarası verilmeyerek yine 353 sayılı Kanun olarak kayıtlara geçen bu

* Sicili Kavanin., Cilt 1., s. 336.

17 Bakınız, Sicili Kavanin., Cilt L, s. 336.

değişiklik yayımı tarihinden geçerli olup, yürütülmesine Dâhiliye ve Adliye Vekilleri memur edilmiştir.

MADDE- 6 Hafi cemiyetler teşkili kat'iyen memnudur. Binaenaleyh bir cemiyet tesis edilir edilmez eğer merkezî idaresi Dersaadette ise Dâhiliye Nezaretine ve taşrada ise mahallinin en büyük mülkiye memuruna cemiyetin unvan ve maksadını ve merkezî idaresini ve umuru idare ile mükellef olacakların isim ve sıfat ve mahallî ikametlerini mübeyyin cemiyetin müessisleri tarafından mahtum ve mümzi bir beyanname ita olunacak ve buna mukabil bir ilmühaber verilecektir. İşbu beyannameye cemiyetin nizamnamei esasından iki nüshası cemiyetin mührü resmîsile musaddak olarak raptedilecektir.

İlmühaber ahzından sonra keyfiyet müessisleri tarafından ilân olunacaktır. Cemiyetler gerek nizamnamei esasî ve gerek heyeti idare ve mahallî, kametlerince icra eyledikleri tadilât ve tebeddülâtı derhal hükümete bildirmeye mecburdurlar.

İşbu tadilât ve tebeddülâtın şahsî salise karşı hükmü ancak hükümete ihbarî gününden muteber olur. İşbu tadilât ve tebeddülât bir defteri mahsus kaydolunacak ve defteri mezkûr ciheti adliye ve mülkiyeden her ne zaman talep edilirse ibraz kılınacaktır.

MADDE- 7 Her cemiyetin merkezinde iki kişiden aşağı olmamak üzere bir heyeti idaresi ve eğer şubası var ise anların da merkeze merbut kezalik birer heyeti idaresi bulunmak ve bu heyetlerce evvelâ cemiyet azasının hüviyetlerini ve tarihi duhullerini saniyen heyeti idaresinin mukarrerat ve muhaberat ve tebligatını salisen cemiyete ait varidat ve masarifin müfredat veçhile nev'î ve miktarını mübeyyin birer defter tutulmak ve ciheti adliye ve mülkiyeden her ne zaman talep edilirse ibraz edilmek şarttır.

MADDE-8 Altıncı madde mucibince beyanname ita etmiş olan her cemiyet dokuzuncu maddede gösterildiği üzere bilvasıta müddei ve müddeialeh sıfatile mehakimde hazır bulunmak ve ledelicap devletçe vukubulacak ianattan maada evvelâ azasının senevî yirmidört altını tecavüz etmemek üzere ita edeceği basası naktiyeyi saniyen cemiyetin idaresine ve azasının içtimainı mahsus olan mahallî salisen maksat ittihaz ettiği hususun icrası için elzem olan emvali gayrimenkuleyi nizamı mahsusuna tevfikane tasarruf ve idare etmek salahiyetini haiz olabilir. Cemiyetlerin bunlardan başka emvali gayrimenkule tasarruf etmeleri memnudur.

MADDE- 9 Cemiyete ait mesalih için cemiyetler namına memurin ve muhakeme ve mecal işi resmîyeye vukubulacak müracaat ve mutalebat kâtibi

umumi veya müdürlerinin imza ve mührü zatileri altında pullu istidanelerden gayri vesaitle cereyan edemiyecektir. Cemiyet namına ifayı muamele edecek bu misillü kimselerin hüviyetleri cemiyetin nizamnamei esasisinde tasrih olunacaktır.

MADDE- 10 Cemiyetlerin azası her ne zaman ister ise nizamnamei esasilerinde aksi meşrut olsa bile yalnız zamanı tesviyesi hulül eden vesali hale ait bulunan hissei naktiyei ifa ettikten sonra cemiyetten ayrılabilirler.

MADDE-11 Cemiyetlerin içtimagâhlarında her nev’i eslihai nariye ve carihannın ithal ve hıfzı memnudur. Yalnız saydu şikâre ve meç talimine mahsus olacak kulüplerde zabitanın malûmatı tahtında olarak icap eden eslihadan lüzumu kadar bulundurulabilir.

MADDE- 12 İkinci ve altıncı maddelere tevfikân beyanname itasile hükümete ihbar ve ilân edilmemiş olan cemiyetler hükümetçe menedildikten sonra müessislerle heyeti idaresi ve mahallî içtimain sahip veya müsteciri beş altından yirmibeş altına kadar cezayı naktî ile mücazat olunacağı gibi işbu cemiyetler üçüncü maddede muharrer ve ceza kanununda musarrah olan makasıdı muzırre ve memnuadan biri için teşkil edilmiş olduğu surette kanunu mezkure tevfikân terettüp edecek ceza başkaca hükmolunur.

MADDE-13 Altıncı maddenin ihbar ve ilâna müteallik olmanın ahkâmı sairesile dördüncü, beşinci, yedinci, dokuzuncu maddeler ahkâmına mugayir harekette bulunanlardan iki altından on altına kadar ve tekerrürü halinde iki misli cezayı naktî alınır. Onikinci madde mucibince menedilen bir cemiyeti işbu kanuna muhalif olarak ipka veyahut yeniden tesis ve idare edenler on altından elli altına kadar cezayı naktî ve iki aydan bir seneye kadar hapis ile mücazat edilir. Menedilmiş olan bir cemiyetin azasın a mahallî içtima olmak üzere kendi yerlerini istimal ettirenler hakkında aynı ceza tertip olunur.

MADDE- 14 Azasının rıza ve ihtiyarlar ile veya nizamnamei dâhilisi mucibince münfesiş olan veyahut hükümetçe menedilen cemiyete ait emval hakkında o cemiyetin nizamnamei esasisinde bir sarahat olduğu halde ona veya olmadığı takdirde cemiyetin heyeti umum iyesi tarafından verilecek karara tevfikân muamele olunur.

Menedilen cemiyet üçüncü maddede mezkûr makasıdı muzırre ve memnuadan biri için teşkil edilmiş cemiyetlerden ise emvali hükümetçe ahız ve zaptolunur.

MADDE- 15 Kulüpler dahi işbu fasılda münderiç cemiyetler kabilindendir.

MADDE- 16 Elyevm mevcut olan cemiyetler işbu kanunun ilân tarihinden itibaren iki ay zarfında ikinci ve altıncı maddeler mucibince beyanname ita ve ilân şartını ifaya ve mevaddi saire ahkâmına tevfiği muameleye mecburdurlar.

İKİNCİ FASIL

MADDE- 17 Bir cemiyetin menafî umumiyeye hadim addolunması Şûrayı Devlet kararile Devletçe tasdik olunmasına mütevakıftır.

İşbu cemiyetler nizamnamei esasilerinin mani olmadığı kâffei muamelâtı hukukiyeyi ifa edebilirler. Bir cemiyetin malik olacağı esham ve tahvilattan hamiline ait olanların behemahal cemiyet namına kayıt ve tahvili lâzımdır. Vasiyet ve hibe edilen emvali hükümetin ruhsatı mahsusası olmaksızın cemiyet kabul edemez. Vasiyet ve hibe edilen mal gayrimenkul olduğu ve cemiyetin vazifesini ifa hususunda lâzım olmadığı takdirde işbu mal satılır. Ne müddet zarfında satılmak lâzım geleceği kabulü hakkındaki kararda tasrih olunur. Satılan mülkün bedeli cemiyetin sandığına teslim edilir.

MADDE- 18 Cemiyetler ve kulüpler üzerinde zabitanın hakkı teftişi vardır. Bunların içtimagâhları memurini zabıtaya her zaman küşade bulunacaktır. Şu- kadar ki içtimagâhlara zabita memurları lüzumu hakikiye müsteniden girdiklerini ledelhace isbat için Dersaadette Zabtiye Nazırı ve vilâyatta mahallin en büyük mülkiye memuru veya vekilleri taraflarından o mahalle duhul hakkında emir veya icazeti mutazammın olarak verilmiş bir varakai resmîye ibrazına mecburdurlar.

3 Ağustos 1325 tarihli Cemiyetler Kanununun 18. maddesine müzeyyel Kanun

Kanun No: 387

Kanun tarihi : 20 cemaziyevvel 1342 ve 29 kânunievvel 1329

BİRİNCİ MADDE: Cemiyetler Kanununun 18. maddesine fıkrai âtiye tezyil edilmiştir: Hükümet her nev'i cemiyetlerin muamelâtı idariye ve hesabiyesini her zaman teftiş ve tetkik ettirebilir.

İKİNCİ MADDE: İşbu fıkrai müzeyyelenin ahkâmı tarihi neşrinden muteberdir.

ÜÇÜNCÜ MADDE: İşbu fıkrai müzeyyele ahkâmının icrasına Heyeti Vekile memurdur.

EK 2**28 Haziran 1938 tarihli****CEMİYETLER KANUNU**

Kabul Tarihi : 28 06 1938

R.G. Tarihi : 14 07 1938

R.Gazete No: 3959

BİRİNCİ FASIL**Umumî Hükümler**

Madde - 1 Kazanç paylaşmaktan başka bir maksatla ikiden ziyade şahsın bilgilerini ve faaliyetlerini devamlı bir şekilde birleştirmek suretiyle vücuda gelen cemiyetler bu kanun hükümlerine tabidir.

Cemiyetler, teşekkül ettikten sonra hükmi şahsiyet sahibi olurlar.

Madde - 2 Her cemiyetin bir ana nizamnamesi vardır. Bu nizamnamenin aşağıdaki hususları ihtiva etmesi şarttır.

- I- Cemiyetin adı ve merkezi,
- II- Cemiyetin mevzuu ve gayesi,
- III- Müessis azaların öz ve soyadları, meslek veya san'atları, ikametgâhları ve tabiiyetleri,
- IV- Cemiyete girmek ve cemiyetten çıkmak için konan şartlar,
- V- Cemiyet şubelerinin nasıl tesis, idare ve temsil edileceği ve salahiyetlerinin derecesi,
- VI- Cemiyet umumî heyetinin ne yolda kurulacağı ve şubelerinin ve azalarının nasıl temsil edileceği
- VII- Umumî heyetin vazifeleri, salahiyetleri, davet tarzı ve alınan kararların cemiyet azalarına ve başkalarına ne suretle bildirileceği,
- VIII- İdare heyetinin ne suretle seçileceği, salahiyeti ve aza adedi,
- XI- Yılda 120 lirayı geçmemek üzere cemiyet azalarının verecekleri aidat miktarı,
- X- Hesapların ne suretle teftiş ve murakabe edileceği,
- XI- Ana nizamnamenin ne yolda değiştirileceği,
- XII- Cemiyetin feshi halinde malların tasfiye şekli.

Madde - 3 Cemiyetlere aza olacakların medenî haklara sahip ve onsekiz yaşını bitirmiş bulunmaları lâzımdır. Ancak siyasî cemiyetlere aza olabilmek için mebus seçmek hakkını haiz olmaları şarttır.

Madde - 4 Cemiyetler, mahallin en büyük mülkiye amirine ana nizamnamesinden iki nüshası ilişik olarak verilecek bir beyanname ile teşekkül etmiş olur.

Siyasî cemiyetlerle birden ziyade vilâyetlerde faaliyet gösterecek cemiyetlerin ana nizamnameleri ve beyannameleri Dâhiliye Vekâletine verilir.

Bir cemiyetin faaliyete geçebilmesi için ana nizamnamesinin verildiği mülkiye makamlarınca tescil olduğuna dair bir vesika alınması şarttır.

Madde - 5 Vesika istihsal eden cemiyet bir hafta içinde:

- a) -Adım, merkezini, ikametgâhını ve ana nizamnamesini,
- b) -İdare heyeti azalarının öz ve soyadlarını, meslek ve sanat'larını ve ikametgâhlarını; iki gazete ile ilân ettirmeğe mecburdur.

Madde - 6 Cemiyetler aşağıda yazılı defterleri tutarlar

- a) - Aza defteri: Cemiyete girenlerin hüviyetleri, cemiyete giriş tarihleri, aylık veya yıllık para taahhütleri bu deftere yazılır.
- b) - Karar Defteri: İdare heyetinin kararları tarih ve numara sırası ile bu deftere yazılır ve kararların altı azaların imzası ile tasdik olunur.
- c) - Gelen ve giden evrak defterleri: Gelen ve gönderilen evrak tarih ve numara sırasıyla bu defterlere kayıt ve gelen evrakın asılları ve gönderilen evrakın müsveddeleri bu tarih ve numaralar altında hıfz olunur.
- d) - Varidat ve sarfiyat defterleri: Cemiyet namına alınan bütün paraların alındıkları ve sarf olunan paraların da verildikleri yerler sarih olarak bu defterlerde gösterilir.

Cemiyetler, varidatını dipkoçanlı ve müselsel numaralı makbuz mukabilinde alırlar ve masraflarını müsbit evrak mukabilinde yaparlar ve makbuz dipkoçanların ve müsbit evrakı saklarlar.

- e) - Bilanço ve hesabı kafi.

Madde - 7 Cemiyetler Dâhiliye Vekâletinin müsadesiyle birlikler meydana getirebilirler. Bu birlikler ayrı bir cemiyet mahiyetinde olup kuruluş şartları Dâhiliye Vekâletinin müsade emirnamesinde tesbit ve ana nizamnamelerinde tasrih ve tafsil olunur.

Madde - 8 Memleket dışında Türk yurttaşları tarafından tesis edilecek cemiyetlerin ana nizamnamelerinin tasdikli iki nüshasını bir idare heyeti ile cemiyet aza ve mümessillerinin hüviyetlerini gösterir bir listenin cemiyetin bulunduğu yerdeki ve yoksa en yakındaki Türkiye konsolosluklarına verilmesi mecburidir.

Bu cemiyetler, idare heyetinde vukubulacak değişiklikleri ve yeni girecek azanın da hüviyetlerini konsolosluklara bildirirler.

İKİNCİ FASIL

Memnu hükümler

Madde - 9 Mevzu ve gayeleri aşağıda yazılı hususlara aid olan cemiyetlerin teşkili yasaktır:

- a) - Devletin mülkî bütünlüğünü bozmağa çalışan,
- b) - Teşkilâtı Esasiye Kanununun 2. maddesinde yazılı Devlet rejimine aykırı maksad ve gaye güden,
- c) - Emniyet ve asayiş ve umumî adab ve ahlâka ve gayesi kanunlara uymayan,
- d) - Siyasal ve ulusal birliği bozan,
- e) - Din, mezhep ve tarikat esaslarına dayanan,
- f) - Yerlilik ve yabancılık gibi yurttaşlar arasında ayrılık uyandıran,
- g) - Her ne şekil ve ne nam altında olursa olsun mintakavî maksat güden veya unvan taşıyan,
- h) - Aile, cemaat, ırk, cins ve sınıf esasına veya adına dayanan,
- i) - Gizli tutulan gayesini saklayan.

Madde - 10 Merkezi yurt dışında olan bir cemiyetin Türkiye'de şubesi açılmaz. Arsiulusal maksatlarla cemiyet kurulamaz.

Ancak milletler arasında beraberlik yapmakta fayda mülâhaza edilen cemiyetlerin Türkiye'de kurulmasına veya kurulu olanların yurt içinde şube açmalarına İcra Vekilleri Heyeti kararı ile izin verilebilir.

Bu cemiyetler ve şubeler lüzumunda İcra Vekilleri Heyeti kararı ile fesih ve tasfiye edilir.

Madde - 11 Cemiyetler, askerliğe hazırlayan talim ve terbiye işleriyle meşgul olmazlar. Ancak İcra Vekilleri Heyeti bu işlerden bir kısmı ile meşgul olabilmek salahiyetini münasip gördüğü cemiyetlere verebilir.

Madde - 12 Devlet, hususî idareler ve belediyelerle Devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş veya ücret alanlar buldukları işin sıfat ve mahiyetiyle cemiyet kuramazlar.

Madde - 13 Talebe cemiyetleri her ne şekilde olursa olsun siyasetle iştigal edemezler. Bu cemiyetler buldukları mektep ve müesseselerin idarelerine karşı bir harekette bulunamazlar.

Madde - 14 Türklerin bu kanuna göre teşkili memnu olan cemiyetleri Türkiye dışında kurmaları ve kurulmuş olan bu kabil cemiyetlere girmeleri memnudur.

Madde - 15 Siyasî partilerden başka cemiyetler birden fazla mevzu ile uğraşamazlar.

Madde - 16 Bir cemiyet (Cumhuriyet) ve (Millî) unvanlarını İcra Vekilleri Heyeti Kararı ile kullanabilir.

Madde - 17 Cemiyetler, ikametgâhları ile gayeleri için zarûri olanlardan başka gayrimenkullere tasarruf edemezler. Cemiyetler bağışlama ve vasiyet suretiyle uhdelerine intikal eden gayrimenkulü Hükümetin tayin edeceği müddet içinde paraya çevirmeğe mecburdur.

İcra Vekilleri Heyeti Kararı ile bazı cemiyetlere ihtiyaçlarından fazla gayrimenkullere tasarruf etmek salahiyeti verilebilir.

ÜÇÜNCÜ FASIL

Umumî heyetler ve idare heyetleri

Madde - 18 Aşağıda yazılı hallerde umumî heyet içtimaa davet edilir.

- a) - Ana nizamnamesinde yazılı sebeplerle
- b) - Cemiyet azasının en az beşte birinin talebiyle.

Madde - 19 Umumî heyet içtimana nizamnamesine göre bulunması lâzım gelen azalar çağırılır ve en az üç gün önceden içtimain günü, saati, yeri, ruznamesi ve en az iki gazete ile ilân olunur ve Hükümete bildirilir.

Madde - 20 Umumî heyetin içtimai, ilân olunan ve Hükümete bildirilen gün ve saatte ve muayyen yerde yapılır.

İçtima geri bırakıldığı takdirde en az üç gün evvel aza yeniden çağırılır ve geri bırakılma sebepleriyle yeni içtima tarihi ve yeri ruzname ile beraber iki gazete ile ilân olunur ve Hükümete bildirilir.

Umumî heyet içtimainin birden ziyade geri bırakılması caiz değildir.

Madde - 21 Umumî heyette yalnız ruznameye konan maddeler müzakere olunur. Ancak mevcut azanın yirmide biri tarafından müzakeresi istenen maddelerin ruznameye konması mecburidir. Kararlar mevcut azanın ekseriyetiyle verilir. Her azanın yalnız bir reyî vardır.

Madde - 22 Aşağıda yazılı hususlara umumî heyet tarafından karar verilir:

- a) - Ana nizamnamenin tadili,
- b) - Hesapların tetkiki,
- c) - Cemiyetin feshi.

Madde - 23 Umumî heyet içtimai reis veya varsa reis vekili, yoksa idare heyeti reisi tarafından açılarak içtima nisabı anlaşılacak üzere yoklama yapıldıktan sonra aza arasından bir reis ile reis vekili ve lüzümü kadar kâtip seçilir.

İçtima bu suretle seçilen reis veya reis vekili tarafından idare olunur. Zabıt ve yazı işlerini kâtipler idare eder.

Madde - 24 Umumî heyetin müzakere zabıtları reis veya reis vekilleri ve kâtipler tarafından imzalanarak saklanır.

Umumî heyet kararları da ayrıca karar halinde yazılarak aynı suretle imza edilerek saklanır.

Madde - 25 Umumî heyet içtimainde idare heyetine seçilecek azanın hüviyetleriyle ana nizamnamede yapılacak değişikliklerin bir hafta içinde o yerin en büyük mülkiye âmirine bildirilmesi mecburidir.

Madde - 26 Cemiyetlerin merkez idare heyetleri üç zattan az olamaz. Bu heyetler resmî ve hususî işlerde cemiyeti temsil eder. İdare heyeti kendi içinden bir veya birkaçına temsil salâhiyeti verebilir.

İdare heyeti her yıl o yıl içindeki muameleleri, hesapları ve gelecek yıla ait bütçeyi umumî heyetin tasdikine arz etmeye mecburdur.

Ancak ana nizamnamesine göre umumî heyeti birkaç yılda bir toplanan cemiyetlerde idare heyetleri, yukarı fıkrada yazılı mecburiyeti geçen ve gelecek içtima devresine ait olmak üzere ifa ederler.

Madde - 27 Bir cemiyetin kendi kendine feshine karar verebilmesi için ana nizamnamesine göre toplanacak olan umumî heyet azalarının en az üçte ikisinin huzuru şarttır.

Bu suretle ekseriyet hasıl olmadığı takdirde ikinci defa içtımaya için 20. maddeye göre aza davet edilir. Bu davet üzerine toplanacak azanın sayısı ne olursa olsun feshi keyfiyetinin müzakeresi caizdir.

Ancak bu suretle yapılan içtımaya ve müzakere sonunda fesih hakkında verilecek kararın da mevcut azanın üçte iki reyıyla ittihaz olunması şarttır.

Cemiyetin feshi hakkında müzakere ve karar vermek üzere toplanacak umumî heyetlerde 31. maddede yazılı Hükümet komiserinin hazır bulunması şarttır. Fesih hakkında umumî heyetlerce verilecek kararların mahallin en büyük mülkiye âmiri veya dördüncü maddede yazılan Cemiyetlerde Dâhiliye Vekâleti tarafından tasdik olunması lâzımdır.

Fesih kararı yukarı ki yazılı makamlarca tasdik edilmeyen cemiyetlerin idaresi bu kanuna göre yeni bir idare heyeti kuruluncaya kadar Hükümet komiserinin nezareti altında bulundurulur.

DÖRDÜNCÜ FASIL

Teftiş ve murakabe

Madde - 28 Cemiyetlerin muameleleri, defterleri ve hesapları mahallî Hükümet tarafından her zaman teftiş ve tetkik edilebilir.

Madde - 29 Zabıta, cemiyetlerin merkez ve müesseselerine mahallin en büyük mülkiye âmirinden verilen ve istenildiği zaman ibraza mecbur olduğu yazılı emri hâmil olarak her zaman girmeğe salâhiyetidir.

Madde - 30 Mevzuları itibariyle hususî murakabeye tabî tutulmuş olan cemiyetler üzerinde ait olduğu makamların murakabesine müteallik hükümler saklıdır.

Madde - 31 Cemiyetlerin umumî içtımalarında mahallî hükümet lüzum görürse bir Hükümet komiseri bulunur.

Madde - 32 Fesih kararlarının tatbikatı Hükümet komiserinin kontrolü altında yapılır.

BEŞİNCİ FASIL

Ceza Hükümleri

Madde - 33 Dördüncü ve beşinci maddeler hükümlerini yerine getirmeyen cemiyetler mahallin en büyük mülkiye âmirinin emriyle faaliyetten men olunur ve mevcut malları muhafaza altına alır.

Bu surette faaliyette bulunanlar hakkında hareketleri daha ağır cezayı müstelzim bir suç olmadığı takdirde Türk Ceza Kanununun 526. maddesi hükmü tatbik edilmek üzere kanunî takip yapılır.

Madde - 34 Ana nizamnamesindeki mevzu ve gayesi haricinde işlerle meşgul olan cemiyetlerin tescil vesikaları bu vesikaları veren makamlarca geri alınarak faaliyetten men olunur ve mevcut malları muhafaza altına alınır ve alâkahılar hakkında yukarı ki madde hükümleri dairesinde kanunî takip yapılır.

Madde - 35 9, 10, 11, 12, 13, 14, 23 ve 25. maddeler hükümlerine aykırı harekette bulunanlar Türk Ceza Kanununa göre bu fiilleri ayrıca bir suç teşkil etmediği takdirde bir seneye kadar hafif hapis veya on liradan 200 liraya kadar hafif para cezasıyla cezalandırılır.

Madde - 36 Cemiyetlerin merkezlerinde ve müesseselerinde her nevi silâh bulundurmamak memnurdur. Ancak avcılık ve spor cemiyetlerinde meşguliyetlerinin icap ettirdiği silahları cemiyetin faaliyetine vesika veren makam ve 11. maddede yazılı cemiyetlerde talim ve terbiye için lüzumu olan silahlara İcra Vekilleri Heyeti izin verebilir. İzin kâğıdında bulundurulacak silahların cinsi, nev'i ve miktarı açıkça yazılır.

Cemiyet merkez ve müesseselerinde izin alınmadan silah bulunduranlar TCK 264. maddesinde yazılı silahlardan ise altı aydan üç seneye kadar ve bunlardan başka silahlardan ise bir haftadan altı aya kadar hapis cezasıyla cezalandırılırlar.

ALTINCI FASIL

Müteferrik Hükümler

Madde - 37 Bir cemiyetin umumî menfaatlere hâdim cemiyetlerden sayılması, Devlet Şûrası kararı ile İcra Vekilleri Heyetince tasdik olunmasına bağlıdır.

Madde - 38 Türkiye Kızılay Cemiyeti, arsulusal mukavelelerle taayyün etmiş bulunan mahiyet ve vaziyet dairesinde tanzim edilen ve İcra Vekilleri Heyetince tasdik edilmiş bulunan ana nizamnamesine ve hususî kanunların verdiği vazife ve salâhiyetlere göre idare edilir.

Türk Hava ve Türk Çocuk Esirgeme Kurumları, İcra Vekilleri heyetince tasdikli ana nizamnamelerine ve kanunların kendilerine verdiği vazife ve salâhiyetlerle idare olunur.

Madde - 39 Bu Kanunun neşri tarihinde mevcut bulunan hayrî, dinî, İcîmâî, sıhî, tedrisî ve terbiyevî, kültürel ve kültürel Türk müesseseleri bu kanun hükümleri dairesinde teşkil edilecek cemiyetler tarafından idare olunur.

Bu suretle teşekkül etmiş cemiyetler tarafından idare edilen müesseselere Devletçe icabı halinde yardımda bulunulur.

Madde - 40 3 Ağustos 1325 tarihli Cemiyetler Kanunu ile 15 Teşrinievvel (Ekim) 1339 tarih ve 353 ve 387 sayılı kanunlar ve bu kanuna aykırı bütün hükümler ve teamüller kaldırılmıştır.

Muvakkat madde a) - Bu Kanunun neşri tarihinde müesses cemiyetler ve müesseseler en çok bir sene içinde kendi teşekküllerini bu kanun hükümlerine uydurmağa mecburdurlar.

b)- Bu kanunun neşri tarihinde mevcut ve müesses cemiyetlerin tasarrufları altında bulunan gayrimenkuller üzerinde her türlü tasarruf hak ve salâhiyetleri baki olup 17. madde hükmü dışında tutulur.

Madde - 41 Bu Kanun neşri tarihinde muteberdir.

Madde - 42. Bu Kanunun hükümlerini icraya İcra Vekilleri Heyeti memurdur.

KAYNAKLAR

- Akdağ, Mustafa, Prof. Dr., **Türkiye'nin İktisâdî ve İcîmâî Tarihi**, Cem Yayınevi, 1974 İstanbul.
- Develioğlu Ferit, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Doğuş Ltd.Şti. Matbaası 1970 Ankara.
- Ekinci, Yusuf, Dr., **Ahîlik**, Talat Matbaası. 2001 İstanbul.
- Gölpınarlı, Abdülbakî, **İslâm ve Türk illerinde Fütuvvet Teşkilâtı**, (Makale) İst. Üniv. İkt. Fak. Mecmuası, 1949 İstanbul.
- Gündüz, İrfan, Prof. Dr., **Osmanlılarda Devlet- Tekke İlişkileri**, Seha Yayınevi .1984.
- İnalçık, Halil, Prof. Dr., **Türk İdarî Teşkilâtı Tarihi**, Teksir AÜSBF 1964.
- Sinanoğlu, Oktay, Prof. Dr., **Bye-Bye Türkçe**, Otopsi Yayınları, 2002.
- Sicil-i Kavanin, I. Cilt (Osmanlıca).

TÜRKİYE’DE KAMU KURULUŞLARINDA NORM KADRO

K. Ufuk BİLGİN*

Nihat AYTÜRK**

A. GİRİŞ

Günümüzde çağdaş dünyada küreselleşmenin, yerelleşmenin, özelleşmenin ve gönüllüleşmenin egemen olduğu bir yönetim anlayışının sonucu olarak, Türkiye’de de son yıllarda kamu yönetiminin küçülmesi projesi sıklıkla gündeme gelmekte ve kamuoyunda tartışılmaktadır. Zira, Türk kamu yönetimi yapısal, kadrosal ve insan gücü açısından büyük bir kesimi oluşturmakta ve ülkenin kaynaklarının büyük bir çoğunluğu da kamusal alanda harcanmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetiminde hizmetlerin gerektirdiği örgüt, kadro, unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamının sağlanması ve kamusal verimliliğin artırılması konusu, ülke kaynaklarının etkin kullanımı açısından öncelikli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu amaçla, 20 Aralık 2000 tarih ve 24266 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar”da kamu kurum ve kuruluşlarının norm kadro düzeni oluşturma çalışmalarına bir an önce başlayıp sonuçlandırmaları istenmektedir. Aynı biçimde Başbakanlığın kamu kaynaklarının etkin kullanımına ilişkin 27 Mart 2001 tarih ve 2001/19 sayılı Genelgesinde de kuruluşların norm kadro için gerekli çalışmalara ivedilikle başlamaları gereği vurgulanmakta; norm kadro uygulamasına yönelik çalışmaların, istihdam politikasının en önemli etmeni olarak değerlendirilmesi öngörülmektedir.

Son olarak, 11 Temmuz 2001 tarih ve 24459 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile, söz konusu norm kadro çalışmalarının, kuruluşlar itibarıyla belirlenen takvime göre, 2001-2003 yılları arasında tamamlanması bildirilmiştir. Bu takvime göre, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar,

* Doç Dr. TODAİE

** Kamu Yönetimi Uzmanı

üniversiteler ve mahalli idareler söz konusu norm kadro çalışmalarına TODAİE, MPM ve üniversitelerden hizmet alarak başlamışlardır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yürütülen norm kadro çalışmalarına, Bakanlar Kurulunca belirlenen “Esaslar” çerçevesinde, öncelikle “örgüt analizi” yapılarak başlanmakta ve örgüt yapısı çağdaş yönetim ilkelerine ve gereksinimlerine göre yeniden yapılandırılmakta ve bunun sonucunda iş analizi yöntemiyle kadroların iş tanımları yapılmakta, iş gerekleri ortaya konmakta ve birimlerde yapılan iş ölçümleri sonucunda da her bir kadronun optimal olarak norm kadro sayısı belirlenmektedir. Böylece kurumsal olarak, örgüt raporu, norm kadro el kitabı ve norm kadro kılavuzu ortaya çıkmaktadır.

TODAİE, MPM ya da üniversitelerin yönetiminde veya gözetiminde kurumsal düzeyde yapılan “yeniden yapılanma ve norm kadro çalışmaları” sonucunda hazırlanan bu raporlar Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığına sunulmakta ve raporlar bu kuruluşlarca oluşturulan bir komisyon tarafından değerlendirilmektedir.

B. NORM KADRO TANIMI

Norm, Fransızca bir sözcük olup, “Standart, örnek tip, kural” anlamına gelmektedir.

Kadro sözcüğü ise, Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde, “Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibarıyla gösteren çizelge” olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1998:125).

Kamu yönetiminde kadro, aynı zamanda bir hizmet yeridir ve kişiyle ilişkilendirilen hukuksal bir araçtır. Zira, yasayla kurulan bir kuruluşun kurulma işlemi, ancak kadro alınması ve bu kadrolara kişilerin atanmasıyla tamamlanır ve örgüt yaşama geçer. Bu yüzden kadrosuz örgüt kurulamaz ve kadrosuz memur çalıştırılmaz. Bu anlamda kadro, kamusal örgütlerin yapı taşlarıdır. Kurumlara yasayla veya Bakanlar Kurulu kararıyla tahsis edilen kadrolar, o kuruluşta çalıştırılabilecek memurların azamî sayısını gösterir. Her kadro aynı zamanda bir görev yerini ve o göreve atanacak kişinin alacağı ücreti de ifade eder. Bu nedenle kadrolar, personel hukuku ve bütçe yasası ile doğrudan ilgilidir. Ayrıca personel hukuku yönünden kadro, memur güvencesinin de bir parçasıdır. Her kadro, tahsis edildiği kurum, birim (yer), unvan, sınıf, derece ve varsa ek gösterge’den oluşur. Bu yüzden kadro, personelin atama, görev ve yer değişikliği, derece yükselmesi, atama usulü, aylık, ödenek, harcırah, tazminat,

ikramiye ve emeklilik aylığı gibi tüm özlük işlemlerinde kullanılan temel ölçüttür.

Norm kadro ise, kadrolama, kadro düzenlemesi ya da kadro standardizasyonu demektir. Nitekim Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde Norm Kadro, "Standart hale getirilmiş, tipleştirilmiş kadro ve görev" olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1999:181). Bir kadronun standart hale getirilmesi için, önce o kadronun tanımlanması gerekir.

Norm kadro, bir kişinin çalıştırılmasını gerektiren ödev, yetki ve sorumlulukları ve bunları yerine getirecek kişide bulunması gereken nitelikleri gösterir. Dolayısıyla, norm kadro, ancak belli niteliklere sahip kişilerin belirli görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için işgal edebilecekleri bir hizmet yeridir.

Norm kadro, iş analizlerine ve iş/görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda, kuruluşların ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel olarak belirlenmesi ve standart bir ölçüye bağlanmasıdır. Norm kadro sonucunda, kuruluşlarda gereksiz personel birikimi, keyfi atama, nakil ve görevlendirmeler ile insangücü savurganlığı önlenir ve personelin niteliklerine uygun olarak istihdam edilmesi sağlanır.

Özet olarak, günümüzde norm kadro, kamu kuruluşlarının görevlerini, amaca yönelik biçimde, etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için, ihtiyaç duydukları optimal (ne az, ne çok) kadroların, unvan, sayı ve atanacak personelde aranacak nitelikler yönünden, standart bir şekilde belirlenmesi ve kural haline getirilmesidir.

C. NORM KADRONUN AMAÇ VE YARARLARI

Norm kadro çağdaş personel yönetiminde, personel sisteminin temel yapısıdır. Bu yüzden norm kadro, kuruluşlarda personel gereksiniminin saptanması, personelin seçimi ve işe alınması, değerlendirilmesi, yükseltilmesi ve ücretlendirilmesi işlemlerinde altyapı hizmetini görür.

Norm kadronun personel yönetiminde sağladığı yararlar şunlardır:

1. Kadro ve görev unvanlarına açıklık getirmek; kadroları ve görevleri tanımlamak,
2. Unvan ve kadro standardizasyonu yapmak,
3. Kadro gereklerine uygun nitelikli personelin seçilip işe alınmasını sağlamak,

4. Personelin işe/hizmete uygun olarak eğitilmesini ve yetiştirilmesini sağlamak,
5. Personel yönetiminde tarafsızlık ve objektiflik içinde liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlamak,
6. Personelin değerlendirilmesini, parasal ve/veya görevsel olarak yükseltilmesini sağlamak,
7. Personelin görev ve yer değişikliklerinde yardımcı unsur olarak yararlanmak,
8. Personel ile ilgili istatistiksel verilerin derlenmesinde ve değerlendirilmesinde kullanmak,
9. Personelin görevsel gereksinimlerinin (makine, malzeme, araç-gereç vb.) saptanmasına olanak vermek,
10. Kuruluşta eşit ve adil bir ücret sisteminin kurulmasına yardım etmek,
11. Kuruluşun bütçesinin gerçekçi biçimde hazırlanmasına yardımcı olmaktır.

D. NORM KADRO UYGULAMA SÜREÇLERİ

Norm kadro düzenlemesi aşağıdaki süreçlerden (aşamalardan) oluşan bir bütündür:

1. Örgüt analizi ve örgütleme
2. İş analizi ve iş tanımı
3. İş ölçme ve iş düzenleme
4. Kadrolama (Norm kadro sayısını belirleme)
5. Norm Kadro El Kitabı hazırlama
6. Norm Kadro Kılavuzu hazırlama

Söz konusu norm kadro süreçleri aşağıda açıklanmıştır.

1. Örgüt Analizi ve Örgütleme: Bir kuruluşta etkili ve yararlı norm kadro düzenlemesi yapılabilmesi için, öncelikle o kuruluşun örgüt yapısının incelenmesi, geliştirilmesi ve norm kadroların bu yapıya uygun olarak oluşturulması gerekir.

a. Örgüt Analizi: Yeniden yapılanmanın kamu yönetiminin başarısında önemli bir araç olduğunun belirlenmesi, bu amaçla yapılacak olan araştırmayı gerekli kılmaktadır. Araştırmaya öncelikle örgüt araştırmasından başlanmalıdır.

Araştırmada söz konusu edilen kamu örgütünün mevzuatı göz önünde bulundurulmalıdır. Kuruma ait resmi kayıtlar, raporlar, belgeler, yayınlar incelenmelidir. Anket yöntemiyle örgütün orta ve üst kademe yöneticilerinden gerekli bilgiler alınmalıdır. Ayrıca, bu yöneticilerle yerinde görüşme yapılmalı, anket bilgileri ve verileri test edilmeli ve daha ayrıntılı bilgi alınmalıdır.

Araştırma sırasında örgütteki yetki devri, iş akımı, iş bölümü, görev ve yetki girişliklikleri ve sorumluluklar gibi işlevsel süreçler gözlemlenmek, örgütü iyi tanıyanlarla üst düzeyde beyin fırtınasına gidilmelidir. Ayrıca, çalışanlar arasından seçilecek belli personel ile “swot analizi” ve benzeri araştırma teknikleri kullanılmalıdır.

Kamu kuruluşlarında örgüt analizinde yararlanılmak üzere hazırlanmış olan örgüt analizi soru formu aşağıda örnek olarak verilmiştir.

ÖRGÜT ANALİZİ SORU FORMU (Örnek)

1. Biriminizin adı:
2. Biriminizin mevzuatta (ilgili kanunlarda, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge, kararname, protokol, onay vb.) yer alan görevleri nelerdir?
3. Söz konusu mevzuatta yer alan görevler dışında, biriminizin yaptığı görevler/işler varsa, bunlar nelerdir? Belirtiniz.
4. Mevzuatta biriminize ait olduğu halde, başka birimler tarafından yapılan işler/görevler varsa, bunlar nelerdir? Belirtiniz.
5. Biriminize ait olan ve mevzuatta yer alan görevlerden yapılamayanlar varsa, bunlar nelerdir? Belirtiniz.
6. Biriminizce yapılmakta olan görevlerden sizce, yapılmaması ya da başka birimlerce yapılması gereken işler/görevler var mıdır? Varsa, bu görevleri belirtiniz.
7. Mevzuatta başka birimlere ya da kurumlara ait olduğu halde, biriminizce yapılan işler/görevler varsa nelerdir? Belirtiniz.
8. Biriminizin yaptığı görevler en çok hangi birimlerle ya da kuruluşlarla içiçelik taşımaktadır. Varsa bu görevleri, birimleri/kurumları belirtiniz.
9. Biriminize bağlı alt şubeleriniz ya da bürolarınız/servisleriniz nelerdir? Belirtiniz.
10. Görev bakımından taşrada biriminizle ilgili üniteler, şubeler, kuruluşlar var mıdır? Varsa adlarını, yerlerini ve sayılarını belirtiniz.
11. Biriminizde çalışan personelin kadro unvanlarını ve sayılarını belirtiniz.

Kadro unvanıSayısı

12. Biriminizin kadro ve personel sayılarını belirtiniz.
- Var olan toplam kadro sayısı:
 - Fiilen çalışan personel sayısı:
 - Boş kadro sayısı:
 - Hizmet alımı yoluyla çalıştırılan personel sayısı:
 - Kadrosu biriminizde olup başka birimlerde/kurumlarda çalışan personel sayısı:
 - Kadrosu başka birimlerde/kurumlarda olup biriminizde çalıştırılan personel sayısı:
 - Varsa, fazla personelin unvan ve sayısı:
 - Varsa, ihtiyaç duyulan personelin unvan ve sayısı:
13. Biriminizde son üç yılda (2000, 2001 ve 2002) üretilen toplam yazı, rapor ve proje sayısını belirtiniz.
- Gelen-giden evrak sayısı:
 - Gelen evrak sayısı:2000:....., 2001:, 2002:
 - Giden evrak sayısı:2000:....., 2001:....., 2002:
 - Son üç yılda birimde hazırlanan rapor türlerinin adları ve sayıları:
 - Son üç yılda birimde hazırlanan projelerin adları ve sayıları:
14. Biriminizin 2002 yılında sonuçlandırdığı, işler ve etkinlikler nelerdir? Belirtiniz.

İşler/EtkinliklerSayısı

15. Biriminizin 2002 yılında planladığı halde yapamadığı işler, görevler, hizmetler varsa, bunlar nelerdir? Belirtiniz.
16. Size göre, merkez örgütünde kaldırılması, birleştirilmesi, başka kuruma bağlanması, ya da kurulması gereken kuruluşlar, birimler, şubeler var mıdır? Varsa, bunlar hangileridir? Belirtiniz.
- Kaldırılması önerilen kuruluşlar, birimler, şubeler:
 - Birleştirilmesi önerilen kuruluşlar, birimler, şubeler:
 - Başka kamu kurumlarına devredilmesi önerilen kuruluşlar, birimler, şubeler:
 - Kurulması önerilen kuruluşlar, birimler, şubeler:
 - Birim içinde kurulması önerilen şubeler:

17. Varsa, biriminizin örgütsel, kadrosal ve işlevsel sorunları ve bunların çözüm önerileri nelerdir? Belirtiniz.

b. Örgütleme İlkeleri: Örgütleme ilkeleri, öncelikle kamu hizmetlerinde süreklilik, etkinlik, düzenlilik, eşitlik ve kamu yararı esası gözetilerek belirlenmelidir. Dolayısıyla, kamu yönetiminde verimlilik, kuruluş amaçlarına ulaşmak için başvuru kaynakları doğru ve etkin kullanmak anlamına gelmektedir.

Evrensel örgütlenme ilkeleri şunlardır:

(1) Amaç Birliği İlkesi : Bir örgütün varlığını belirleyen temel gösterge örgüt amaçlarıdır. Ancak, bu amaçların tüm örgüt birimlerinde de alt amaçlar olarak belirlenmesi gerekmektedir. Böylece, belirlenen amaçların tüm örgüt personeli tarafından da bilinmesi sağlanarak, çalışmaların ortak amaçlara yönelik olması sağlanmalıdır.

(2) İş Bölümü ve Uzmanlaşma İlkesi : Örgütlerde amaçlar bir olmakla beraber, bu ortak amaçlara ulaşmak için yapılması gereken işler çeşitlidir. Bu nedenle, işlerin ayırımının yapılması ve örgüt personelinin sahip olduğu niteliklere uygun işleri yapması sağlanmalıdır. Böylece, işlerin uzmanlaşan personel tarafından yerine getirilmesi mümkün olacaktır.

(3) Denetim Çevresi İlkesi : Örgütün hangi seviyesinde olursa olsun, yöneticilerin etkinlikle yönetebilecekleri ast sayısı belirli olmalıdır. Bu sayının belirlenmesinde, yapılan işin niteliği, yönetilen astların niteliği, yöneten üst'ün niteliği ve çevresel şartların (iletişim, yerleşim, araç-gereçler vb.) niteliği göz önünde bulundurulmalıdır (Bilgin, 1997:53).

(4) Hiyerarşik Yapı İlkesi: Örgütlerde yetki ve sorumlulukların, yukarıdan aşağıya doğru derece derece azalarak dağıtılması gerekmektedir. Böylece, örgüt içinde en alt seviyedeki personel ile en üst noktadaki personel arasında uyumluluk ve dikey bir koordinasyon sağlanmış olacaktır.

(5) Komuta Birliği İlkesi: Bu ilke, örgütlerde her astın sadece bir üstünün (amirinin) olması gerektiğini vurgulamaktadır. Matriks örgütlerdeki projeye bağlı olarak kısa erimli geçici örgütlemenin bir istisna olması dışında, her personelin tek bir amiri olmalıdır. Tam tersi durum, denetim çevresi ilkesine göre biçimlendirilmelidir.

(6) Sorumluluk İlkesi: Bu ilke, astların ve üstlerin birbirlerine karşılıklı olarak yerine getirdikleri görev ve üstlendikleri yetkilerin sorumluluğunu taşımaları anlamına gelmektedir. Bu nedenle, astlar işlerinden dolayı üstlerine

karşı, üstler de, astlarının başarı ve başarısızlıklarından sorumlu tutulmalıdırlar. Ancak, görevlerin astlara bırakılması durumunda, astın yetkisini iyi veya kötü kullanmaktan sorumlu olduğu kadar, zincirleme olarak üst'ün de sorumlu olacağı unutulmamalıdır.

(7) Yetki-Sorumluluk Denkliği İlkesi: Örgüt personeli görevlerinde, kendisine verilen yetkiler oranında sorumlu tutulmalıdır. Hiçbir personel, sahip olmadığı yetkilerden dolayı sorumlu tutulmamalıdır.

(8) Yetki Devri İlkesi: Astların kendilerinden beklenen görevleri başarıyla yerine getirebilmeleri için, üstlerin sahip olduğu yetkilerinin bir kısmını onlara devretmeleri gerekmektedir. Böylece, görev için araştırma, planlama, karar verme ve harekete geçme konusunda astların daha rahat ve etkili olması sağlanmalıdır.

(9) İstisnalara Göre Yönetim İlkesi: Bu ilke, yetkilerin örgüt personeline dağılımında, her zaman yapılan işler için değil, istisnai işler için yetkilerin üst yönetime bırakılması gerektiğini öngören bir ilkedir. Buna göre, örgütlerde tekrarlanan rutin işlerin alt kademe yönetici ve personeline bırakılması; örgütün genelini ilgilendiren ve geleceğine ilişkin olan karar ve eylemlerde ise, yetkilerin üst kademe yöneticilerince üstlenilmesini gerekmektedir.

(10) Açıklama İlkesi: Örgüt personelinin hangi kademede olursa olsun görev, yetki ve sorumluluklarını, çalışma usul ve esaslarını, disiplin kurallarını, suç ve cezalarını vb. bilgileri bilmesi sağlanmalıdır. Bunun için kuruluş içi halkla ilişkiler yöntemlerinden yararlanılmalı ve örgüt elkitapları hazırlanmalıdır.

(11) Denge İlkesi: Bu ilkeyle, örgütlerde her bölüme işlerin gerektirdiği ölçüde önem ve değer verilmesi; merkezi ve yerinden yönetim, standartlar ve esnek yönetim konularında bölümler arasında belirli bir denge kurulması öngörülmektedir. Böylece, aşırı merkezilik ve gereksiz örgüt büyümesi önlenmiş olurken; yerinden yönetimin dikey ve yatay koordinasyonu azaltıcı etkileri de dengelenmiş olacaktır.

(12) Basit ve Anlaşılabilirlik İlkesi: Örgütler, en başta “örgüt şemasında” basit ve anlaşılır biçimde görülebilmelidir. Gerek örgüt şemasında, gerekse iş akımı ve yerleşim planı şemalarında, komuta zinciri, danışma-denetim, ana hizmet ve yardımcı hizmet birimleri kolaylıkla anlaşılmalıdır. Zira, örgütün bu anlamda basit ve anlaşılır olması ölçüsünde, örgüt içi çatışmalar azalacak, örgüt içinde iletişim, eşgüdüm ve işbirliği de kolaylaşacaktır. Ayrıca, girdilerin de verimli kullanımı sağlanabilecektir.

(13) Esneklik ve Re organizasyon İlkesi: Kamu hizmetlerinde hedef kitle vergi veren vatandaşlar olup, insan unsuru özelliği gereği beklentileri sürekli değişiklik göstermektedir. Bu nedenle, kamu yönetimini oluşturan kamu örgütlerinin zaman içinde bu değişikliklere koşut olarak kuruluş amaçlarından, örgütsel yapı ve işleyişine ve personel durumuna kadar pek çok alanda esnek bir yapıya sahip olması ve gerektiğinde yeniden düzenlenebilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca, örgütsel yöntemlerdeki ve kullanılan teknolojilerdeki gelişmelerden de yararlanılmalıdır.

c. Örgütlenme Süreci: Kamu yönetiminde örgütlenme süreci, örgüt amaçları ve bu amaçlara ulaşmayı sağlayıcı işler ile bu işleri yapacak olan personel ve çevresel şartlar arasında belirleme karar ve eylemleri olmaktadır. Buna göre, örgütlenme süreci aşağıdaki aşamalardan oluşmaktadır :

(1) Yapılacak İşlerin Belirlenmesi: Planlama sürecinde yapılacak iş ve etkinlikler önceden belirlenmiş olmakla birlikte, bu aşamada işleri en az emek ve harcamayla görülebilecek biçimde gruplandırarak, önceliğine göre sıralamak ve iş birimleri haline getirmek gerekmektedir. Örgütlenme sürecinin bu, ilk aşamasında işlerin belirlenmesindeki başarı oranı, diğer aşamalar için önemli bir basamak oluşturacaktır.

(2) İşlere Uygun Personelin Belirlenmesi : Önceden belirlenmiş olan işlerin gerektirdiği bilgi, beceri, deneyim ve benzeri niteliklerin belirlenmesi ile bunların mevcut personelde var olup olmadığının araştırılıp, işe en uygun elemanların belirlenmesi ve seçilerek atanması, bu ikinci aşamada yapılması gereken işlevler olmaktadır. Böylece, bu aşamada, işlerle bu işleri başarıyla yapacak olan personelin görev, yetki ve sorumluluklarının sınırlarıyla birlikte karşılaştırılması sağlanmış olacaktır.

(3) İşleyişe Uygun Çevre Şartlarının Belirlenmesi : Örgütlenme sürecinin son aşamasında, personelin işleri en iyi şekilde yerine getirebilmesi için yer, araç ve yöntemlerin belirlenmesi gerekmektedir. Zira, hizmetlerin verilebilmesi için arazi, bina, makine, büro araç ve gereçleri gibi fiziki ve maddî üretim girdilerinin belirlenmesi ve temin edilmesi söz konusu olmaktadır.

d. Örgütlenme Modelleri : Kamu yönetiminde farklı örgütlenme modelleri bulunmaktadır. Bu modellerin ortaya çıkışı, örgütlerin hangi amaçla kurulacağı ile ilgili olmaktadır. Buna göre, informel özellik gösteren örgütler-örgütlemeler dışlanacak olursa, resmî (formel) örgütler, aşağıdaki kuruluş amaçları doğrultusunda örgütlenme modellerine neden oluşturmaktadır:

(1) Merkezî ya da Yerinden Yönetim Esasına Göre Örgütlenme Modelleri : Yetki ve sorumlulukların dağılımına göre gerçekleştirilen örgütlenme modelleridir.

(a) Merkezi Örgütlenme Modeli: Buna göre, kamu örgütünün kamu hizmetlerine ilişkin olarak politika belirleme, işler için karar verme ve yürütme yetkisi sistemli ve bilinçli bir biçimde, merkezi birimde ya da üst yönetimde toplanmıştır. Böylece, kamusal mal ve hizmetler merkezdeki (başkentteki) birimlerce planlanmakta ve yönetilmektedir. Merkezi birim, kamu hizmetlerine ilişkin iş ve etkinlikleri emir ve talimatlarla alt birimlerle yürütür. Gelir ve giderler de merkezden yönetilir. Merkezi yönetim modelinde, alt (taşra) birimlerdeki en küçük işler için bile talimatlara bakılması ya da merkezden emir, izin ya da onay alınmasının gerekmesi, bu modelin olumsuz tarafıdır.

(b) Yerinden Yönetim Örgütlenme Modeli: Yerinden yönetim esasına göre örgütlenme modelinde, yönetme yetkilerinin merkez birimleri dışındaki otoritelere (alt birimlere ya da taşra birimlerine) bırakılması söz konusudur. Siyasi ve idari açıdan yerinden yönetim modelleri vardır. Ancak, kamu yönetimi açısından konumuz idari yerinden yönetim modelidir.

(2) Örgüt Hiyerarşisine Göre Örgütlenme Modelleri: Örgütün, hiyerarşi piramidinde yöneticilerin denetim çevresi ile danışma birimlerinin yer almasına göre belirlenmesine dayanan örgütlenme modelidir. Çünkü, yöneticilerin denetim çevresini oluşturan ast sayısı arttıkça ve örgütsel kademedeki yönetici sayısı azaldıkça yatay örgütlenme; ast sayısı azaldıkça ve hiyerarşi basamakları arttıkça dikey örgütlenme; bu hiyerarşik yapının yanı sıra kurmay (danışma) birimlerinin de kurulmasıyla dikey ve kurmay örgütlenme modelleri ortaya çıkmaktadır.

(3) Amaçlara Göre Örgütlenme Modeli: Örgütler belli amaçları yerine getirmek için kurulurlar. Buna göre, eğitim, sağlık, savunma, adalet, maliye gibi devletin üstlendiği görevleri yerine getirme amaçları için kurulmuş örgütler örneğin bakanlıklar, bu modeldeki örgütler olmaktadır. Örneğin Sağlık Bakanlığının örgütlenme modeli, önleyici ve tedavi edici sağlık amaçlarına göre olması gerekir.

(4) Üretilen Mal ve Hizmet Esasına Göre Örgütlenme Modeli: Üretilen mal ve hizmetin üretilme esas ve ilkelerine göre örgütlenme modeli geliştirilebilir. Buna göre, bir kuruluşta örgütün kurulma amacını gerçekleştirmeye ve aynı zamanda kamuya hizmet vermeye yönelik olarak ana hizmet birimleri; örgütün karar organı olan üst yönetime hukuksal görüş verme, araştırma, geliştirme ve yönetici adına denetleme gibi işlevleri yerine getirmek için danışma ve denetim birimleri ve bu birimlere İdari ve teknik destek vermek için yardımcı birimler yer almalıdır.

(5) Coğrafi Dağılıma Göre Örgütlenme Modeli: Kamu politikalarının yürütülmesini daha yakından denetlemek istendiğinde, ülkenin her yöresine

yayılarak merkezi yönetimin güçlendirilmesi için geliştirilmiş olan bir örgütlenme modelidir.

(6) **Hedef Kitle Esasına Göre Örgütlenme Modeli:** Kamu hizmetlerinde hedef kitle, kamu hizmetlerini tüketen belli bir grup vatandaş olmaktadır. Bu belli kitlenin özelliklerine göre, örgütsel birimler oluşturulabilir. Örneğin, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nda yaşlılara, özürlülere, bakıma muhtaç kişilere, korunmaya muhtaç öksüz ve yetim çocuklara göre hizmet birimlerinin (daire başkanlıkları ve şubelerin) oluşturulduğu görülmektedir.

(7) **Çalışma Süresine Göre Örgütlenme Modeli:** Örgütün, personelin çalışma süre ve esaslarına göre örgütlenmesi gerekebilir. Örneğin, günde 24 saat kamu hizmeti verilmesi gereken kamu kuruluşlarında bu model örgütlemeye gidilmektedir. Buna göre, günlük iki veya üç dönemli çalışma temposu esas, nöbet tutma, kısmen hizmeti sürdürme gibi yöntemlere göre örgütlenme modeli bulunmaktadır. Güvenlik, savunma, sağlık gibi hizmetlerde süreklilik nedeniyle çalışma süresine göre örgütlenme modeli uygulanmalıdır.

(8) **Personel Sayısı Esasına Göre Örgütlenme Modeli:** Otomasyon ya da elektronikleşmenin yerine işgücünün önemli olduğu güvenlik, savunma gibi hizmetlerde personel sayısına göre bir örgütlenme modeline gidilmelidir. Çünkü, çalışan insan sayısı örgütün gücünü, etkinliğini ve hizmetin sürekliliğini sağlamaktadır.

(9) **Proje Esasına Göre (Matriks) Örgütlenme Modeli:** İlk olarak uzaya ilişkin mal ve hizmet üreten kuruluşlarda görülen matriks örgütlenme modelinde, astlarla üstler arasında her zamanki hiyerarşik ilişkiler dışında çoklu emir-komuta ilişkileri söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla, her zamanki işleri dışında geçici bir proje görevi için personelin, farklı üstlerle çalışması gerekmektedir. Bu örgüt modeli, daha çok uzmanlık isteyen çalışma alanlarında, örgüt kaynaklarının bütünleştirilmesinin gerektiği durumlarda ve kısa sürede tamamlanması gereken mal ve hizmet üretimi programlarında kullanılmaktadır.

e. Örgütlenme (Yeniden Yapılandırma): Yeniden yapılandırma için girilen faaliyetlerin başlangıcını oluşturan ilk aşama, örgüt analizi olmaktadır. Bu analizde, örgütün kurulmasını oluşturan temel kaynakların incelenmesiyle başlanmalıdır. Bu kaynaklar, başta örgütün kurulmasını gerektiren amaç ve politikalar olmak üzere, ilgili kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve diğer mevzuattır.

Kamu örgütünün verdiği hizmetin özelliği açısından önem verilen konular ve alanlar önemsenmelidir. Geçmişte yaşanan deneyimler ve gelenekler dikkate

alınmalıdır. Analizde, örgütte zamanla ortaya çıkmış bazı sınırlamalar ve sakıncalı görülen noktaların varlığı belirlenmelidir. Son olarak, kamu örgütünün verdiği hizmete ve çalışanlarına ilişkin olarak diğer kurum ve kuruluşlarla irtibat sağlanmalı ve gerekli bilgiler alınmalıdır.

Örgüt analizinde ikinci olarak, örgüt amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için, örgüt yönetiminin yerine getirmesi gereken işlerin belirlenmesi gerekmektedir.

Yeniden yapılanma amaçlı örgüt analizinde, iş bölümü, iş dağıtımı ve işlerin gruplandırılması (örgütlenme) aşamasında, ana hizmet birimlerinin, yardımcı birimlerin ve danışma-denetim birimlerinin neler olacağı üzerinde durulmalıdır.

Yönetmelik birliki ve bütünlüğün sağlanabilmesi için örgüt analizinde, görevsel koordinasyon sağlayıcı bir anlayış benimsenmelidir. Yeniden yapılandırılan örgütün amaç ve görevlerinin gerçekleştirilmesinde, işlevsiz hale gelmiş kaldırılacak birimler, birleştirilecek birimler ve yeni kurulması gereken birimlerin neler olabileceğinin analizi yapılmalıdır.

Ortak amaç ya da amaçların gerçekleştirilmesiyle görevli personelin temel özelliklerinin belirlenmesi ve etkin bir çalışma için gerekli ana yapının kurulması gayesiyle yapılacak bir örgüt analizinde, yukarıdaki noktalar göz önünde bulundurulmalıdır (Sürgit, 1977:6). Örgüt analizi sonucunda, örgütün öncelikle mevcut yapı ve işleyişinin ortaya konduğu daha sonra da belirlenecek ilke ve politikalara göre yeni bir örgüt yapısının önerildiği örgüt raporunda, son aşamada, önerilen yeni örgütün semasına ulaşılmalıdır.

f. Örgüt Şeması Hazırlama: Yeniden yapılanmada, örgüt analizi yapılan kamu kuruluşunun yapısal olarak mevcut durumunu ve öngörülen yeni yapısını görmek gerekmektedir. Bu çabanın, şekil olarak hazırlanması durumunda ortaya çıkan şemaya, “örgüt şeması” denmektedir. Örgüt şemaları farklı amaçlarla hazırlanabilmektedir. Örneğin, örgütün yapısını gösteren, işleyişini ve işlevlerini gösteren, kadro sayısını ve derecesini gösteren ve yerleşim durumunu gösteren şemalar vardır. Örgüt şemasına, norm kadro çalışmalarında yeniden yapılanma aşamasındaki, örgüt analizi sonunda gereksinim duyulmaktadır. Zira, incelenen örgütün mevcut durumu şemada görüldükten sonra, örgütün kuruluş amaçlarına en uygun örgüt yapısını ortaya çıkarabilmek için, örgüt yöneticileri ile görüşülerek değerlendirilmek üzere, öngörülen örgüt yapısının şemasına lüzum ve ihtiyaç vardır. Bu nedenle, söz konusu şemanın, örgüt şeması hazırlama kurallarına uygun olarak yapılmasına, basit ve anlaşılır olmasına dikkat edilmelidir.

2. İş Analizi ve İş Tanımı: İş analizi, herhangi bir işin ya da görevin niteliğini ve o işin görüldüğü koşulları gözlem, görüşme, yerinde inceleme ve ilgili personele anket uygulama yöntemleriyle belirleme ve bunlarla ilgili bilgileri yazıya dökme işlemidir. (MPM, 10: 6).

İş analizi ile iş tanımı birbirini tamamlayan iki işlemdir. İş tanımı, iş analizinin sonucudur. İş analizi, işi ya da görevi tanımaya, tanıtmaya ve tanımlamaya; tanımlanan işi/görevi standartlaştırmaya yaramakta ve aynı zamanda iş düzenlemesi, iş değerlemesi ve iş derecelemesinde, standart performans belirleme ve ücretlendirmede altyapıyı oluşturmaktadır (Kalkandelen, 1976: 71).

Bir örgütte iş analizi yapılmadığı takdirde, birimlerin kadroları ve bu kadrolarda çalışan personelin görev, yetki, sorumlulukları, nitelikleri, iş ilişkileri ve iş koşulları belirli olmaz. Personel yönetiminde keyfilik ve sübjektiflik egemen olur. Bu yüzden her kuruluşta etkili ve verimli bir örgüt ve personel yönetimi açısından iş analizi yapılması zorunludur.

İş analizi örgütlerde personel (insan kaynakları) ya da yönetimi geliştirme (APK, O ve M) uzmanları tarafından veya konuyla ilgili kuruluşlar (TODAİE, MPM veya üniversiteler) tarafından yapılmalıdır.

a. İş Analizi Soru Formu: İş analizi yapmak amacıyla hazırlanan soru formu iki bölümden oluşur. I. Bölüm'de Personeli Tanıtıcı Bilgiler; II. Bölüm'de Görevi/İş Tanıtıcı Bilgiler yer alır.

Kamu kuruluşları için uygulamada yararlı olması için örnek olarak hazırlanan iş analizi soru formu aşağıda verilmiştir.

İŞ ANALİZİ SORU FORMU

A. PERSONELİ TANITICI BİLGİLER

1. Kurumunuzun adı :
2. Biriminizin adı :
3. Adınız ve soyadınız :
4. Kadro unvanınız :
5. Fiili görev unvanınız :
6. İstihdam türünüz: () Memur () Sözleşmeli personel () Sürekli işçi
7. Öğrenim durumunuz (Bitirdiğiniz okul)
8. Toplum hizmet süreniz (yıl ay)
9. Kurumdaki hizmet süreniz (yıl ay)
10. Son görevinizdeki hizmet süreniz (yıl ay)

11. Halen yapmakta olduğunuz görevle ilgili olarak bugüne kadar gördüğünüz hizmet içi eğitim kursu ve seminerler:

Adı/konusu : Süresi (ay, gün)

B. GÖREVİ/İŞİ TANITICI BİLGİLER

1. Mevzuatta yer alan görevlerinizi yazınız.
2. Görev alanınızla ilgili olarak sürekli yaptığımız işleri önem sırasına göre belirtiniz.
3. Zaman zaman yaptığınız işleri önem sırasına göre belirtiniz.
4. Görev alanınıza girmediği halde yaptığımız işler var mıdır? Varsa, sizce bu işler hangi birim ve kadro/pozisyonlarca yerine getirilmelidir?

İşler : Yapması gereken birim ve kadro/pozisyonlar:

5. Görev alanınıza girdiği halde başkaları tarafından yapılan işler varsa, bu işleri yapan birim ve kadroları/pozisyonları yazınız.

İşler : Yapan birim ve kadrolar/pozisyonlar:

6. Bağlı ve sorumlu olduğunuz en yakın amirinizin unvanı:
7. Gözetim ve denetiminiz altındaki personelin unvanı ve sayısı:
8. Sıralı sicil amirlerinizi ve görev unvanlarını yazınız.
9. Sicil amiri pozisyonunda iseniz, kaçınıcı derece sicil amiri olduğunuzu belirtiniz? () I. ; () II. ; () III. ; () Sicil amiri değilim
10. Diğer kurum, birim ve kadrolarla/pozisyonlarla olan ilişki ve işbirliğiniz varsa yazınız.

11. Sizce şu andaki görevinize atanabilmek için en az hangi düzeyde eğitim görmüş olmak gereklidir:

() İlköğretim (), Lise veya dengi okul, () Önlisans (alanı):

() Lisans(alanı): , () Yüksek lisans (alanı):

12- Sizce, görev yerinize atanma ve görevden alınma usulü ne olmalıdır?

() Bakanlar Kurulu Kararı () Ortak Kararname () Bakan Onayı

() Müsteşar onayı () Genel Müdür Onayı () Valilik Onayı

13.Sizce, bulunduğunuz kadro/pozisyona hangi görevlerden atama yapılabilir?

a- b- c-

14- Bulduğunuz kadrodan/pozisyondan sonra terfi edilebilecek görevler neler olmalıdır? a- b- c-

15.Sizce, öğrenim dışında, bulunduğunuz görevin gereği olarak, aşağıdaki niteliklerin hangileri gerekmektedir?

a- Hangi alanda özel bilgi ve beceri gereklidir?

b-Yabancı dil bilgisi ve derecesi: () Yüksek () Orta () Gerekli değildir

c-Mesleki tecrübe ve süresi: () Yıl () Gerekli değildir

d- Yöneticilik tecrübesi ve süresi: ()Yıl () Gerekli değildir

e- Bilgisayar kullanma becerisi:() Yüksek () Orta () Gerekli değildir

f- Diğer:.....

16.Görevinizi gereği gibi yerine getirmede karşılaştığınız engeller varsa, önem sırasına göre numaralandırarak belirtiniz.

() Mevzuattan kaynaklanan nedenler; () Yetki yetersizliği; () Ödenek yetersizliği; () Malzeme yetersizliği; () İletişim eksikliği; () Çalışma ortamı

() Yeterli ölçüde kararlara katılmama; () Hizmetiçi eğitim yetersizliği

17.Sizin kararınız, onayınız ve immanız ile sonuçlanması gereken işler, işlemler (yazılar) nelerdir?

18.Sizce, göreviniz ne tür bir çabayı gerektirmektedir?

() Zihinsel çaba %() Bedensel çaba %() Duygusal çaba % ...

19. İşinizi yaparken uğrayabileceğiniz iş kazaları ve meslek hastalıkları varsa, yazınız.

20. Fiziki çalışma alanınızı yüzde olarak belirtiniz.

() Kapalı alan. %.....; () Açık alan. %.....

21 .Çalışmalarınızı olumsuz yönde en çok etkileyen fiziksel koşulları yüzdelik derecesiyle yazınız.

a- Işık %.....;b- Isı %.....;c- Nem %;d- Gürültü %.....;e- Havalandırma %.....; f- Zehirlenme %.....; g- Mahrumiyet %.....; h- Güvensiz ortam % ; Diğer %...

22. Bulduğunuz kadroya/pozisyona eleman sağlamakta güçlükler varsa, nedenlerini belirtiniz.

23. Aşağıdaki sorumluluk tür ve derecelerinden hangileri sizi ilgilendirmektedir? İşaretleyiniz.

- a- Mali sorumluluk: () Yok () Az) Orta () Yüksek
- b- Malzeme ve donanımdan sorumluluk: () Yok () Az () Orta () Yüksek
- c- Yönetmelik sorumluluk: () Yok () Az () Orta () Yüksek
- d- Başkalarının gözetim ve denetiminden sorumluluk: () Yok () Az () Orta () Yüksek
- e- Başkalarının güvenliğinden sorumluluk: () Yok () Az () Orta () Yüksek
- f- Kıymetli evrak ve belgeden sorumluluk: () Yok () Az () Orta () Yüksek
- 24- Ücretli ya da ücretsiz fazla mesai yapıyor musunuz?
() Sürekli yapıyorum () Bazen yapıyorum () Yapmıyorum

25- Son bir ayda yaptığınız işler, etkinlikler; hazırladığınız projeler ve raporların adlarını ve her birinin dakika, saat ya da gün olarak ne kadar süre aldığını yazınız:.....

26- Görevlerinizi etkili ve verimli olarak yerine getirebilmek için, yukarıdakiler dışında görüş ve önerileriniz varsa, belirtiniz.

b. İş Analizi Soru Formu Uygulama Yöntemleri: İş analizi, örgütlerde uzmanlar tarafından bilgi ve belge toplama ve yazılı kaynakları inceleme; yerinde gözleme; ilgililerle görüşme yapma ve ilgili personele anket (soru kâğıdı) uygulama yöntemleriyle yapılır. Bu yöntemlerin tümünün uygulamasında yarar vardır.

İş analizi soru formu iki yöntemle uygulanır:

(1) Soru formu, bir birimde aynı unvan ve kadroda çalışan her personele verilir ve her birinin ayrı ayrı doldurması istenir. Ancak, birimde aynı unvan ve kadroda çalışan personel sayısı fazla ise, bu durumda, personel içinden deneyimli üç kişi seçilir ve formlar bu personel tarafından doldurulur.

(2) Birimde çalışan aynı unvan ve kadrodaki personel ile bizzat görüşülerek veya bu personelden deneyimli üç kişi seçilerek, formdaki sorular kendilerine analizci tarafından okunarak bizzat doldurulur. İş analizi formunun posta yoluyla uygulanması doğru değildir. Çünkü uygulanan iş analizi soru formu mutlaka yerinde gözlem ve ilgililerle görüşme yoluyla desteklenmelidir.

İş analizi uygulaması sonucunda, her bir iş/görev ve kadronun iş tanımı yapılır ve bu kadroya atanacak personelin nitelikleri saptanır. Zira, iş analizi yapmanın amacı, iş tanımı yapmak ve iş gereklerini ortaya koymaktır.

c. İş Tanımı: İş analizi soru formunun değerlendirilmesi ve işyerinde yapılan inceleme, gözlem ve personel ile yapılan görüşmeler sonucunda iş tanımı yapılır ve iş gerekleri (personelin nitelikleri) ortaya konulur. Bu bağlamda iş tanımı, örgütte her görev (kadro) için toplanan bilgilerin ve personelin temel iş ve etkinliklerinin, diğer kadrolarla olan ilişkilerinin ve sahip oldukları işlevsel yetkilerinin kısa ve özlü olarak yazılmasıdır (Tikici, 1989:24).

Yapılan iş analizine dayalı olarak hazırlanan iş tanımları ve iş gerekleri her yıl gözden geçirilmeli ve güncelleştirilmelidir.

d. İş Tanımının Kullanım Alanları ve Yararları: İş tanımı, personel yönetiminde insangücü sevk ve idaresinin alt yapısını oluşturur. İş tanımı kuruluşlarda birçok alanda ve birçok amaç için kullanılmaktadır. İş tanımının uygulamadaki kullanım alanları ve yararları şunlardır (Kalkandelen, 1976:85):

İş tanımı;

- (1) Örgütte insangücü, kadro ve organizasyon planlamasının yapılmasını,
- (2) Görevlerin saptanmasını, tanımlanmasını, sınıflanmasını ve kadrolanmasını,
- (3) Unvan standardizasyonu yapılmasını,
- (4) Ussal bir örgütlenme yapılmasını,
- (5) Kadro gereklerine uygun nitelikli personelin bulunmasını, işe alınmasını (seçimini) ve atanmasını,
- (6) Personelin eğitim gereksinimlerinin belirlenmesini ve gerekli nitelikleri bulunmayan personelin yetiştirilmesini, eğitilmesini, bilgi ve becerilerinin geliştirilmesini,
- (7) Personelin değerlendirilmesini ve yükseltilmesini,
- (8) Personel bilgilerinin istatistiksel olarak elde edilmesini ve değerlendirilmesini,
- (9) Personelin motivasyonunu, etkili ve verimli olarak çalışmasını,
- (10) Personele gerekli kaynak ve donanımın (araç-gereç) alınmasını,
- (11) Personelin çalışma ortamının ve çalışma koşullarının belirlenmesini ve iyileştirilmesini,
- (12) İşlerin birbirlerine göre karşılaştırılmasını; işler arasında beceri, sorumluluk ve ücret farklılıklarının belirlenmesi için iş değerlemesi ve iş

derecelemesi yapılmasını; aynı işi yapanların eşit ücret almasını ve örgütte adil bir ücret sisteminin kurulmasını,

sağlar.

e. İş Tanımında Dikkat Edilecek Hususlar: İş tanımının örgütte etkili ve yararlı olabilmesi için, aşağıdaki hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

İş tanımı:

- (1) Gerekli ve yeterli bilgiyi içermelidir.
- (2) İş yapan personelin ve amirinin görüşü alınarak yapılmalıdır.
- (3) Açık, tam ve doğru olarak yapılmalıdır.
- (4) Açık ve net ifadelerle yazılmalı; kapalı ve örtülü ifadeler kullanılmamalıdır (verilen görevleri yapmak, gibi).
- (5) İş yapan personelin değil, işin gerektirdiği (olması gereken) nitelik, yetenek, sorumluluk ve yükümlülükleri içermelidir.

f. İş Tanımında Yer Alan Bölümler ve Bilgiler: İş tanımı üç bölümden oluşur: I. Bölüm'de İş Kimliği (kurum, birim ve kadro adı; kadronun kodu, sınıfı ve statüsü), İş Tanımın Düzenleme Tarihi; II. Bölüm'de, Görevler, Yetkiler ve Sorumluluklar, Denetim ve Gözetim Alanı, Diğer Görevlerle ve Görev Yerleriyle İlişkisi, Göreve Atanma ve Görevden Alınma Usulü; III. Bölüm'de ise, İşin Gerektirdiği Nitelikler (öğrenim, deneyim, mesleki eğitim, yabancı dil, bilgisayar, cinsiyet, askerlik vb.), Çaba Gereklere (zihinsel ve bedensel çaba) ve Çalışma Koşulları (iş ortamı ve iş riski) yer alır.

3. İş Ölçme ve İş Düzenleme: Örgütlerde iş ölçme, iş düzenleme ve iş basitleştirme tekniğinin uygulanması sonucunda maliyetler ve masraflar azaltılır; işler kolaylaştırılır ve çabuklaştırılır; etkinlik ve verimlilik sağlanır. Ancak ülkemizde kamusal kuruluşlar ve özellikle sendikalar iş ölçümüne karşıdırlar. Çünkü iş ölçümü sonucunda genelde yüksek maliyet ve düşük verim saptanmakta ve bu durum işçinin ve memurun aleyhine olmaktadır. Nitekim, "iş ölçümü sonucunda Japonya'da bir ton demir üretmek için 3,5 saat çalışırken, İskenderun Demir Çelik'te 208 saat çalışıldığı ortaya çıkmıştır" (Timur, 1984: 28).

İş ölçme, nitelikli bir işçi ya da memurun belirli bir işi, normal bir çalışma hızıyla (standart performansla) yapması gereken zamanı saptamaktır. Nitelikli personel, bir işi yerine getirebilmek için gerekli yeteneğe, eğitime, bilgi ve beceriye sahip olan kişidir. Standart performans ise, nitelikli personelin, normal bir çabayla, doğal olarak ulaşabileceği ortalama çalışma hızı ve düzeyidir (MPM, İş Etüdü: 10).

İş ölçme; hareket, zaman ve metot etütlerinin birleşimi olup, işin en az zaman ve çaba harcanarak ve örgütte uygulanan yönetsel metotlar yeniden düzenlenerek yapılması tekniğidir. İş ölçme tekniği ile örgütte üretilen mal ve/veya hizmetlerde, iş ve işlemlerde harcanan çaba ve zaman, uygulanan yöntem ve süreçler etüt edilerek iş yükü ve iş gücü analiz edilir.

Bir örgütte iş ölçümü yapılabilmesi için, üretilen mal ve/veya hizmet ve etkinliklerde, iş ve işlemlerde 4 faktörün bulunması gerekir:

- a. Bir kişinin yaptığı İŞ (bu işin adı),
- b. İşin aldığı SÜRE (bir saatte / bir günde yapılan iş),
- c. İşin MİKTARI (bir saatte / bir günde yapılan iş miktarı),
- d. Bu işi yapan birden fazla KİŞİ.

Görüldüğü gibi, iş ölçümü yapılabilmesi için, belirli bir iş, belirli bir süre, belirli miktar ve birden fazla kişi olması, yani işin miktar, zaman ve kişi sayısı bakımından ölçülebilir olması gereklidir. Aksi takdirde, sürekli olarak yapılan belli bir iş yoksa, işin miktarı ve süresi belirli değilse ve o işi yapan kişi tek ise, onu ölçmek ve normlaştırmak kolay ve nesnel değildir.

İş ölçümünü oluşturan öğeler hareket, zaman ve metot etütleridir. Hareket etüdü, örgütte daha kolay ve rahat çalışma ortamı ve koşulları geliştirerek en az enerjiyle çalışmayı ve yorgunluğu azaltmayı; böylece örgütte çabukluğu, hoşnutluğu ve verimliliği artırmayı amaçlamaktadır.

Zaman etüdüyle, işin kaç saatte, kaç günde, nerelerde ve kimlerde beklediği, ne kadar sürede, yerde ve mesafede yapıldığı ve sonuçlandığı, kimlerin ne kadar sürede yaptığı saptanarak, zaman kayıplarının işçiden, memurdan, yöneticiden, makine ve malzemedan, yönetim tekniklerinden, ücretten vb. kaynaklanıp kaynaklanmadığı ortaya konur. Bu incelemenin sonucunda zaman kayıplarını giderici ve işin yapılma/sonuçlanma süresini en aza indirici çözüm yolları bulunur ve uygulamaya konulur (Timur, 1984:24).

Metot etüdüyle de, işin yapılmasında uygulanan metotlar saptanır. İş uzatıcı, aksatıcı, zorlaştırıcı, işin maliyetini/masrafını artırıcı, işi engelleyici ve geciktirici vb. metotlar ortaya konur; işler gereksiz prosedürlerden arındırılır; işi kolaylaştırıcı ve çabuklaştırıcı yeni metotlar geliştirilir ve yeniden düzenlenir (Peker, 1995: 177).

Örgütte uygulanan metotların geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi için, iş basitleştirme tekniklerinin uygulanması şarttır. İş ölçümünde yapılan işin sadece süresinin ve miktarının belirlenmesi yeterli değildir. Zira, var olan süre

ve miktar üzerinden örgütte iş ölçümü yaparak norm kadro belirlemek, mevcut düzeni, yöntem ve süreçleri aynen korumak ve devam ettirmek demektir. Bu yüzden, iş ölçümünde ve norm kadro belirlemede önemli olan, mal ve hizmet üretiminde, özellikle iş ve işlemlerin yürütülmesinde uygulanan yönetsel ve teknik yöntem ve süreçleri de analiz ederek değerlendirmek ve yeniden düzenlemek gereklidir. Yoksa aynı iş ve işlemlerin aynı şekilde yapılmasına devam edilir. Bunun sonucunda yapılan bir norm kadro çalışması da mevcut sistemi korumuş ve meşrulaştırmış olur ve yapılan norm kadronun uygulamada bir yararı olmaz. Örneğin, bugün Ankara’da pasaport şubesinde 35 kişi çalışmakta ve bir başvuru formunda 24 işlem ve imza bulunmaktadır. Ancak bu işi yerinde incelediğimizde söz konusu 35 kişinin büyük bir hızla ve yoğunlukla çalıştığını ve hatta mevcut kadronun yetersiz olduğunu ve bu yüzden pasaport alma/uzatma işleminin de 4-5 günde sonuçlandığını görürüz. Ancak uygulanan metot ve süreçleri (iş planlaması, iş düzenlemesi, iş dağıtımı ve iş akımı süreçlerini) incelediğimizde, bazı iş ve işlemlerin veya bazı adımların ve aşamaların, bazı paraf ve imzaların fazla ve gereksiz olduğunu görürüz. Söz konusu pasaport verme iş ve işlem süreçlerini iş basitleştirme teknikleriyle yeniden düzenlediğimizde, 15 kadronun yeterli olduğunu ve bir günde pasaport vermenin mümkün olduğunu saptarız. Bu yüzden, norm kadro çalışmasında önemli olan, örgüt analizi yaparak yeniden örgütlemek; teknik ve rutin iş ve işlemlerde en alt kademeye kadar yetki devrederek iş ve işlemleri çabuklaştırmak; iş ölçümü ve metot etüdü yaparak iş ve işlemleri basitleştirmek ve yeniden düzenlemektir.

Örgütlerde iş düzenleme ve iş basitleştirme, beyan, yararlılık, 5N1K, daha az/en az yöntemleri ve maliyet-kalite-zaman analizi ile gerçekleştirilir; yürütülen iş ve işlemler ile uygulanan yöntem ve süreçler basitleştirilir (Aytürk, 2001:26). Örgütlerde uygulanan iş düzenleme ve iş basitleştirme yöntemleri şunlardır:

a. Beyan Yöntemi: Örgütte yürütülen ve üretilen tüm iş ve işlemleri düzenlemek ve basitleştirmek için, personel ve vatandaş başvurularında yazılı “beyan” yöntemi esas olmalıdır.

Ne Yarar/Kime Yarar Yöntemi: Yapılan her iş ve işlemi düzenlemek ve basitleştirmek için, her iş ve işlemden mutlaka “neye yarar?” ya da “kime yarar?” ölçütü uygulanmalıdır. Bir işe yaramayan iş ve işlemler (formalite)er uygulamadan kaldırılmalıdır.

c. 5N1K Yöntemi: Örgütte her alanda ve her konuda iş düzenleme ve iş basitleştirme işlemi için 5N1K formülü uygulanmalıdır. Örgütte:

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| • NE yapılıyor? | NE yapılmalı? |
| • NİÇİN yapılıyor? | NİÇİN yapılmalı? |
| • NASIL yapılıyor? | NASIL yapılmalı? |
| • NEREDE yapılıyor? | NEREDE yapılmalı? |
| • NE ZAMAN yapılıyor? | NE ZAMAN yapılmalı? |
| • KİM yapıyor? | KİM yapılmalı? |

soruları ve cevapları ile uygulamadaki gereksiz iş ve işlemler ya da bazı adımlar ve aşamalar ortadan kaldırılmalı veya azaltılmalı; uygulanan yöntemler değiştirilerek birleştirilmeli veya basitleştirilmeli; işin yapılış zamanları, süreleri, yöntemleri, yeri ve sırası yeniden düzenlenmelidir.

d. Daha Az/En Az Yöntemi: Örgütte her iş ve işlemin yürütülmesinde iş ve işlemleri düzenlemek ve basitleştirmek için DAHA AZ veya EN AZ yöntemi uygulanmalıdır. Böylece, örgütte uygulanan bir iş ve işlem:

- Daha az/ en az SÜREDE,
- Daha az/ en az PARA ile,
- Daha az/ en az PERSONEL ile,
- Daha az/en az MAKİNE, MALZEME, ARAÇ-GEREÇ ile,
- Daha az/ en az YERDE,
- Daha az/ en az MESAFEDE,
- Daha az/ en az ÇABA ile,
- Daha az/en az YORULARAK,

yapılmalıdır.

e. Kalite-Maliyet-Zaman Analizi: Örgütte mal ve/veya hizmet üretiminde kalite, maliyet ve zaman öğelerinden biri ya da ikisi azaltılarak iş düzenleme, iş basitleştirme ve iş verimini yükseltme sağlanmalıdır.

Böylece, örgütte iş ölçümü ve iş basitleştirme sonucunda her işin yapılma süreci ve yöntemi yeniden belirlenerek uygulamaya konmalıdır. Bu aşamadan sonra, işin ne kadar zamanda yapılacağı hesaplanarak, çıkan süre ve miktar norm kadro sayısına esas alınmalıdır. Yoksa, yeniden örgütlenme, yetki devri, iş düzenleme ve iş basitleştirme yapılmadan, örgütte iş etüdü ve norm kadro çalışması yapmanın bir yararı yoktur.

4. Kadrolama (Norm Kadro Sayısını Belirleme)

Örgütlerde norm kadro sayısının belirlenmesinde kullanılan yöntemler, kadro türüne göre değişmektedir. Örgütlerde genel olarak üç türlü kadro vardır:

a. Yönetmel Kadrolar: Eğitim müdürü, personel şefi gibi yönetim kadroları. Yönetmel kadrolar ilke olarak örgüt analizi sonucunda belirlenir (kaldırılır, birleştirilir veya korunur).

b. Görevsel Kadrolar: Müfettiş, eğitim uzmanı, satınalma memuru gibi göreve bağlı unvanlı kadrolar. Bu kadrolar, amaca uygun olarak hazırlanan iş tanımları sonucunda oluşturulur. Ancak bu kadroların sayısı 1'den fazla ise, norm kadro sayısının belirlenmesinde standart performans analizi uygulanır. Bir birimdeki görevsel kadroda bulunan aynı unvanlı Eden çok kişinin performansları (yaptıkları iş düzeyleri) toplamının kişi (kadro) sayısına bölünmesiyle, bir kadronun standart performansı (ortalama çalışma düzeyi) belirlenir. Elde edilen miktarın, birimin yıllık iş yükü miktarına oranlanmasıyla da norm (standart) kadro sayısı saptanır

c. İş Yüküne Bağlı Kadrolar: Memur, hizmetli, işçi gibi unvansız kadrolar. Örgütlerde iş yüküne bağlı unvansız kadroların sayısı, iş ölçümü (zaman, hareket ve metot etütleri) yapılarak belirlenir.

5. Norm Kadro El Kitabı Hazırlama: Norm kadro çalışması sonucunda hazırlanan Norm Kadro El Kitabı iki bölümden oluşur. I. Bölüm'de, örgütte yer alan her birimin kendine özgü (müfettiş, avukat, eğitim uzmanı, ayniyat saymanı, kadro şefi, ambar memuru gibi) görevsel kadrolarının iş tanımları; II. Bölüm'de ise, her birimde bulunan (bilgisayar işletmeni, büro şefi, sekreter, büro memuru, hizmetli gibi) ortak kadroların iş tanımları yer alır.

6. Norm Kadro Kılavuzu Hazırlama: Norm kadro çalışmasının amacını oluşturan ve örgütte bütün birimlere ve unvanlara göre norm (standart) kadro sayılarını gösteren Norm Kadro Kılavuzu iki bölümden oluşur. I. Bölüm'de örgütün birimler, unvanlar ve sayılar itibarıyla "Norm Kadro Cetveli"; II. Bölüm'de ise, yapılan örgüt analizi ve iş analizi sonucunda örgütte iptal ya da ihdas edilen ya da birleştirilen veya değiştirilen kadroların unvan ve sayılarını gösteren "Kadro Değişiklik Cetveli" yer alır. Ancak, norm kadro sayılarının saptanmasında uyulan ilkeler ve uygulanan yöntemler Kılavuz'un GİRİŞ bölümünde belirtilir.

E. SONUÇ

Kuruluşlarda norm kadro düzenlemesi sonucunda geliştirilen örgüt yapısı ve iyi tanımlanmış görevler/işler; uygun olarak dağıtılmış görev, yetki ve sorumluluklar; ussal ve nesnel olarak belirlenmiş nitelikler ile optimal olarak saptanmış kadro sayıları, örgütte insan gücünün verimliliğini ve örgütün başarısını olumlu yönde etkiler.

Ancak, hazırlanan norm kadro düzeninin etkili ve verimli olabilmesi için, oluşturulan örgütsel yapının ve norm kadronun değişen ve gelişen koşullara uygun olarak her yıl gözden geçirilmesi, güncelleştirilmesi ve geliştirilmesi gereklidir.

KAYNAKÇA

- AYKAÇ, Burhan (2001), "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", **Gazi Ün. İİBF Dergisi**, C.3, S.2, Ankara.
- AYTÜRK, Nihat (2001), **Çağdaş Büro Yönetimi ve Sekreterlik**, Yargı Yayınevi, Ankara.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (1997), **Kamu Personel Yönetimi**, İmaj yayını, Ankara.
- CANMAN, Doğan (2000), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara.
- COMMON, Richard - FLYNN, Norman - MELLON, Elizabeth (1993), **Managing Public Services Competition and Decentralization**, Butterworth-Heinemann press, Oxford.
- DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2001), **Norm Kadro El Kitabı**, DPB Yayını, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- GOODIN, E.Robert - REIN, Martin (2001), "Regimes on Pillars : Alternative Welfare State Logics and Dynamics", **Public Administration**, Vol.79, No.4.
- HAMSHAW, Eric (1994), **İş Analizi, İş Değerleme ve Başlıca Kullanım Alanları**, (çev. Refik Çiçek), DPB Yayını, Ankara.
- KAKABADSE, Andrew- Nada (2001), "Outsourcing in the Public Services : A Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact", **Public Administration and Development**, Vol. 21, No.5.
- KALKANDELEN, Hayrettin (1976), **Norm Kadro ve Reorganizasyon**, TODAİE yayını, Ankara.
- KAYA (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu**, TODAİE yay., Ankara.
- MPM. (2001), Verimliliği Artırıcı Yaklaşım ve Teknikler, No. 10, **Kadro Plânlama**, Ankara. MPM, (2001), Verimliliği Artırıcı Yaklaşım ve Teknikler, No. 12, **İş Etüdü**, Ankara .
- PEKER, Ömer (1995), **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**, TODAİE yayını, Ankara.
- RHODES, R A.W. (1997), **Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**, Open uni. Press, Buckingham.
- TİKİCİ, Mehmet (1989), Hizmetçi Eğitimin Norm Kadro ile İlişkilendirilmesi ve KİT'lerde **Örnek Uygulama**, Dokuz Eylül Ü., SBE, İzmir.
- TİMUR, Hikmet (1984), **İş Ölçümü, İş Planlaması, Verimlilik**, TODAİE yayını, Ankara.
- TODAİE (1970), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi : İlkeler ve Öneriler, TODAİE yayını, Ankara
- TODAİE (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE yayını, Ankara.
- TUTUM, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Tesav yayını, Ankara.
- UYARGİL, Cavide (1992), "İş Analizlerinin Personel Yönetimi Faaliyet ve Programları ile İlişkileri" **Verimlilik Dergisi**, MPM, Sayı-2.

21. YÜZYILDA YÖNETİŞİM VE KAMU YÖNETİMİ, YENİ EĞİLİMLER VE YENİ TEKNİKLER

Dr. Recep KIZILCIK

GİRİŞ

1980 ve 1990'ların yönetim ideolojilerine baktığımız zaman, Bilimsel Yönetim anlayışının birçok özelliklerini taşıdığı gibi; Taylorizm'in gelişmesine katkıda bulunmuş birçok fikir tarafından da kuşatıldığı görülmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması (reinventing government) anlayışlarının dünyanın birçok yerinde etkili olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar, taraftarlara sahip oldukları gibi; muhaliflere de sahiptirler. Bu görüşlerin önemli katkılarına baktığımızda; maliyet duyarlılığı, bürokrasinin azaltılması ve müşteri odaklı hizmet sunma ilkelerini öne çıkardıkları görülmektedir. Sınırlı oldukları alanlar ise, Taylorizm'in açmazları gibi, evrensel olma tutkuları ve ben merkezli olmalarıdır. Esasen, benzer yönetim kültürlerinin ürünü olmasına rağmen, dünyanın her yerine ihraç edilebileceklerini iddia etmişlerdir. Genellikle katı pazarıcı anlayışı ile reçeteleri ve ilkelerinin bazı iyi sonuçlar doğurduğu söylenebilse de; özellikle gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş halindeki ülkelere hoş olmayan birçok sonuçlara yol açmışlardır.

Bu yönetim anlayışlarının sınırlı olarak başarılı olmaları ve çoğunlukla başarısız olmalarının nedeni; dayandıkları kamu seçimi politikası ve arz yanlısı ekonomi anlayışlarıdır.

Bunlar, yönetimi yeniden şekillendirmekten çok toplumu ve hatta insanı yeniden keşfetme eğilimine girmişlerdir. Bununla beraber, 21. yüzyılın şu ilk yıllarında, kamu sektörünün etkinliği ve verimliliğinin gelişmesine katkıda bulunan teknoloji alanına Yeni Yönetim Anlayışının katkılarını göz ardı etmekte mümkün değildir.

Bununla beraber, ideolojik zemin ve teorik temellerin geçerliliğini sorgulamakta da fayda var diye düşünülmektedir. Aynı zamanda " Kamu Seçimi" dogmasının, kamu yönetimi ve yönetişimin temelinde yer alan "Kamu Hizmeti" ve "Kamu Çıkarı" ilkeleri ile ne kadar uyumlu olduğunun araştırılmasında da fayda olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca, bu ilkelerin "hukukun

* Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdür Yardımcısı.

üstünlüğü” ve sivil toplum ile ilişkileri nasıl olacaktır. Son olarak; mevcut doktrinler ve politik görüşler, kamu hizmetlerinde profesyonelizm ve etik değerlerin yeniden geliştirilebilmesine hangi şekillerde katkıda bulunabileceklerinin tartışılması da yararlı olacaktır.

I. POLİTİK TARTIŞMALARIN KAYNAĞI

Dikkate şayandır ki, krizlerin araştırılması ve geçmişte olanlardan ders almak ve böylece doğrulara ulaşmak amacıyla, Atinalı general Thucidyides, çok önemli eser olan “Peleponnes Savaşlarının Tarihi”ni yazmıştır.

Eski Yunanlılar özellikle de Atmalılar, birbirlerinden ve geçmişten bir şeyler öğrenerek; büyük girişimlerin ve olayların ve savaşların nedenlerini öğrenmeye çalışmışlardır. Aynı şekilde, “diyalog”u ortak sorunların araştırılıp çözümlenmesi için etkili araç haline dönüştürmüşlerdir.

Sokrates’in diyaloglarında ortaya çıkan ana konular, bizi hala meşgul etmeye devam etmektedir. Bunlara, üzerinde konsensüse ulaşılmış, kolay cevaplar bulmak kolay değildir. Şüphesiz, bu sorunların tartışıldığı ortam büyük oranda değişmiştir. 21. yüzyılın dünyası, şehir devletleri dönemine göre, çok daha değişken, daha karmaşık ve çok daha hızlı değişmektedir. Beklenildiği gibi, belirli konseptlere verdiğimiz önem ve değer de eskisinin aynı oranda değildir.

a) Hukuk Devleti

Tartışmasız, 1970 ve 1980’lerde güçlü bir şekilde tekrar dönüş yapan ekonomik doktrinlerin ve ilgili ideolojilerin etkisi çok az bir şekilde anlaşılmıştır. Devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin esasına dokunan çok yapıtlı eğilim ve gelişmelerin parçalarının varlığı görülmektedir. Her ne kadar bunlar, global bir eğilim olmasalar da; hala, bazı ana sorunlar var olmaya devam etmektedir. Bu manada çağdaş yönetim anlayışında hukukun yeri ne olacaktır? Kanun ile moral değerlerin kesişme noktası neresi olacaktır? Daha önemlisi, Aristo ve Platon tarafından ortaya atılan klasik anlaşmazlıkta yerimiz nerede olacaktır; İnsanların yönetimi mi? Kanunların yönetimi mi?

Yönetimde uzmanlara ve kanun yapıcılara hangi parametreler konulmalı ve bunları nasıl uygulamalıyız?

Kesinlikle bu konuda, Roma ve Eski Atina’daki yaygın uygulama aynıdır. Heraclitus, bunları şöyle açıklamıştır;

“İnsanlar Kanunları, Şehirlerinin Duvarları Gibi Savunsunlar”

Eski tarihlerde, yalnızca Yunanda ve Roma’da değil, daha fazlasıyla Judaizm’de kanunlar dinden ayrılmazdı. Roma ve Atina’nın en eski Kanunları,

organizasyon prensipleri, gözleme dayanan gelenekler ve etik değerlerin görülmemiş karışımından oluşmaktadır. Hatta daha sonraki önemli düzenleyici kararlar da aynı karışıklığı sergilemektedirler.

Çiçero için olduğu gibi Solon için de, Kanunlar, karşılaşılan hoş olmayan problemlerin ve borç anlaşmazlıklarının çözümünde, atalarının ve dini kuruluşların daha az parçası değildir. Hatta, yönetimin daha dünyevileştiği Perikles sonrası dönemde bile durum çok fazla değişmemiştir. Yunan'da ve Roma'da kanunlar, neredeyse günlük hayatın her alanında vatandaşların ve kamunun davranışlarını şekillendiren ve yönlendiren konumunda olmuşlardır.¹

Yurttaşların kendi kendini yönetim hakkını da içeren toplumsal faaliyet için merkezi yapının oluşturulması ve bağlılık göstermede ana referans noktası olan Polis ve Cumhuriyetin yıkılmasından sonra eğilimlerde de farklı değişiklikler olmuştur. Yeni bir dönemin başlangıcında olduğumuz şu aşamada, geniş heterojen yapılarla birlikte yeni yaklaşımlar, eğilimler, fikirler ve inanış sistemleri ortaya çıkmaktadır. Referans noktası olarak ulus devletin alındığı yapılardan, daha geniş uluslararası yapılara doğru hızlı bir geçiş eğiliminin olduğu şu dönemde, geçmişte yaşanan tecrübelerden nasıl faydalanabiliriz?

b) Bilgi, Yetenek ve Bunları Destekleyen Değerlere Verilen Önem

Yönetmek için bilgi ve politika tekniği gereklidir; bu da kararlılığın yanında, eğitim ve pratik uygulama yoluyla çok ciddi bir hazırlığı gerektirmektedir.

Klasik Yunanın toplam yönetime en büyük katkısı, bilgiye verdiği önemden kaynaklanmaktadır. Toplumun, yönetim için eğitilen ve öğretilenler tarafından en iyi şekilde yönetileceği görüşü, yalnız Yunanlıların değil; Çinlilerin de kabul ettiği bir görüştür. Bu görüş, gücün kullanılmasında büyük zenginlik veya kazara doğum değil; sistematik çalışmanın gerekli olduğu savını güçlendirmektedir.

Peter Drucker, "Post-Capitalist Society" isimli oldukça yeni kitabında, bilginin anlamındaki esaslı değişimi ;

"Geleneksel Bilgi'nin oldukça genel olduğunu ifade ederek; bilgi (knowledge) dediğimizde oldukça uzmanlaşma ve sonuca yoğunlaşmış ve uygulamada etkin bilgi şeklinde açılmıştır. Sonuçlar, bilginin gelişmesinde veya insanın dışında-toplumda görülmektedir².

1 G.Lowes Dickinson, The Greek View of Life, London, Methuen and Co. 1943. s 75 ve Sir Henry Maine, Ancient Law, London, Oxford University Press, 1950.

2 Peter Drucker (1993), Post-Capitalist Society, New York, Harper Colins, s.45-46.

Bu açıklamada bir parça doğruluk payı vardır. Fakat bunun orijinal olduğunu söyleyemeyiz. Yönetim gibi geniş bir genç alandaki, genelcilerin ve uzmanlaşmacıların tartışmaları Plato ve Aristo'ya kadar gitmektedir. Son zamanlardaki tecrübeler, özellikle üst kademelerdeki uzmanlaşmada “entellektüel ayrımcılık” ve “aşırı uzmanlaşma”nın tehlikelerine karşı bizleri uyarmaktadır. Aynı şekilde, öğrenmenin, mutluluğun kaynağı olduğu gibi gelişmeye büyük katkıda bulunduğu konusu, yıllardır literatürde tartışılmakta olan bir konudur. Sopocles, Antipone'de insanoğlunun yeteneklerini alkışlamakla birlikte; aynı zamanda, uzmanlaşmış insanın iyilik getirebileceği gibi kötülüğü de getirebileceğini işaret etmiştir. Sadece Antik Yunan'da değil, diğer kültürlerde de, insanların zayıflığı ile iyi eğitim ve iyi yönetim, politik kuralların bilginin hizmetinde ve her ikisinin de ahlaki değerler ile desteklenmesi için, el ele gitmektedir.

c) Yönetişim ve Sivil Toplum

Antik Yunanın, sosyal ve klasik politika teorisindeki yaygın aşırılığa kaçma korkusu ve mantık dışı olma kuşkusu, iktidar yetkisinin kötüye kullanılmasına karşı gerekli tedbirleri alma ve dengeli bir anayasanın arayışını daha da önemli bir hale getirmiştir.

Sokrates öncesi filozofların üzerinde yoğunlaştığı geleneksel materyal dünyasından, insanlar ve onların sosyal çevresine yönelme Sokrates ve Plato tarafından gerçekleştirilmiştir. Bütün Antik Yunanda yaşanan politik krizle birlikte yaşanan bu değişim, sapma aynı zamanda etik, felsefe ve politikadaki sistematik sorgulamanın da başlangıcını oluşturmaktadır.

Çarpıcıdır ki, ne hukuk ne de kamu yönetimi antik şehir devleti döneminde bağımsız birer disiplin olarak gelişmemişlerdir. Hatta uzmanlaşmanın ve profesyonelliğin ahlaki bir değer olarak kullanıldığı ve fazilet olarak sayıldığı Aristo'nun anlayışında dahi, yönetim politikanın içerisinde çalışılmış ve değerlendirilmiştir.

Antik Şehir Devletinin en gelişmiş döneminde, devlet zengin, fakir, eğitilmiş, eğitimsiz bütün vatandaşların belirli zamanların devlete ayırmalarını istemiştir.

Bu günün heterojen ve karmaşık toplum yapısı, eski Yunanın toplum yapısı ile kıyaslanamaz olsa bile eski yapı, bu günkü toplumda işbirliğinin sağlanması, liderlik, ötesinde yeterlilik ve yönetim teknikleri konusunda önemli örnekler bunlardan çok diyalog ve uzlaşma kültürü alanında önemli örnekler sunmaktadır.

Çeyrek yüzyıllık zaman dilimindeki sivil toplumun büyümesi, vatandaşların, olayları nasıl kendi inisiyatiflerine aldıkları, gerekli olduğunda fikirlerini açıkça ifade ederek hükümetleri nasıl hesap vermeye ve uzmanları bir kez daha düşünmeye sevk ettiklerini açıkça göstermektedir.

Bununla beraber, yeni oluşan bir güç ve yönetimi paylaşan bir ortak olarak, sivil toplum örgütlerinin bağımsızlığı temsili ve sorumluluğu konularındaki sınırlarını da göz önünde bulundurmalıyız.

Devleti gözetleyecek ve performansını ölçecek yapıdaki sivil toplum örgütlerine olan ihtiyaç büyüktür. Bununla birlikte, bu gözlemcilerin de gözetlenme gereği açıktır.

II. YÜKSELEN KUŞKULAR

Yeni Kamu Yönetimi, yaşanmakta olan küreselleşmenin güzel bir örneğini oluşturmaktadır. Bu yönetim anlayışı güçlü bir teknoloji ihtilalinin doğmasına yardımcı olmuş, ulusal, uluslararası, yerel ve bölgesel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetleri arasında belirli değerlerin yayılmasını sağlamıştır. Yönetimin bütün alanlarında, kamu yönetiminin yapısını yeniden şekillendirerek, kamu yönetiminin bir meslek ve akademik bir disiplin olduğu görüşünü kabul ettirmiştir. Devlet ile sivil toplum arasındaki güç dengelerini değiştirdiği gibi kamu yönetimi içerisindeki güç dengelerinin de değişmesini sağlamıştır. O, yirmibirinci yüzyıla girdiğimiz şu yıllarda küreselleşmenin yönetim anlayışı üzerindeki etkisini açıkça ortaya koymaktadır.

a) NPM (New Public Management) : Teknik mi İdeoloji mi?

Bu çok iddialı bir açıklamadır. NPM ile küreselleşme arasında bir bağlantının kurulması, NPM ile ilgili tartışmanın bir boyutunu oluşturmaktadır. Küreselleşme kaçınılmaz olarak dünya çapındaki standartların ve uygulamaların birbirine yaklaşmasına yol açmaktadır.

Açıklamalarda daha çok NPM'in teknolojik tarafı araçsal durumu ifade edilse de büyük oranda destek bulan etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri de vardır. Bu ilkeler ekonomik karakterli olsalar da, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarınca ve denetim teknikleri yoluyla bütün dünyaya yayılmışlardır. Hatta, Francapone yönetimin hakim olduğu ülkelerdeki yöneticilerin dahi bu "ilkelerden" den habersiz ve bilgisiz olmaları düşünülemez.³

3 Carol Harlow "Public Administration and Globalization; International and Supranational Institutions" Interim Report to the First Regional International Conference of the HAS, Bologna Italy, 1 9-22 June 2000.

NPM kesinlikle yanlış anlaşılıştır. NPM ne yenidir; ne kamu eğilimlidir ne de tekniktir. Yeni değildir, çünkü Bilimsel Yönetimin günümüze uyarlanmış şeklidir; kamu eğilimli değil; özel sektör eğilimlidir, teknokratik değil; kamu seçimi ve arz yanlısı iktisadınca desteklenmektedir. Taylorizm'i önceden destekleyen birçok ilke ile aynı paralelde olduğu içindir ki, NPM'de demokrasi Sosyal Darwinizm ile el eledir.

NPM'nin management kısmı, yirminci yüzyılın doğuşu ve F.W Taylor'un Amerikan endüstrisinin etkinliği ve verimliliğine olan katkısına kadar gitmektedir. Bu anlayışa göre, organizasyonların karşılaştıkları bütün problemler ekonomik veya teknik mahiyettedir; çevre ve kültür göz önüne alınmaz, üretim aşaması önemlidir, taklit edilmek için özel sektör modelleri örnek alınmalıdır ve küçülme ön planda tutulmalıdır. Önemlidir ki, son zamanlarda OECD ülkelerinde, yukarıda özelliklerini saydığımız yönetim anlayışlarından, organizasyon teorisinin ve sosyal çevrenin göz önüne alındığı yönetim anlayışına doğru yumuşak bir geçiş eğilimi vardır.⁴

b)Taşıyıcı Mesaj ve Bu Mesajın Ulaştığı Yer

NPM ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması adındaki reformist hareketler, akademiye ve teorisyenlerden ziyade uygulayıcılar ve özel şirketlerin danışmanlarıdır. NPM'in gelişimi 1970'li yıllarda yavaş iken, özellikle 1980'li yıllarda, IMF ve Dünya Bankası'nın da desteği ile çok hızlı ve açık olmuştur.

Managerializm esas olarak şu ki, belirli prensiplerin özel sektöre uygulandığı gibi pekâlâ kamu yönetimine de uygulanabileceği fikrine dayanmaktadır.

Bu görüşün aşağıdaki prensiplerinin evrensel olduğu söylenmektedir:

“Yönetimi yöneticilere bırakalım” ilkesi bu hareketin ana hareket noktasıdır. Belirsizlik durumlarında, koşullara adapte olabilme, hızlı çözüm bulma ve anında cevap verebilme, ayakta kalabilmenin ve başarının olmazsa olmaz koşulu olduğu ve rijit yapıların geçmişin bir uygulaması olarak kabul edildiği ve değişim ile devamsızlığın hayatın gerçeklerinden olduğu bir dünyada esneklik ve manevra özgürlüğüne olan ihtiyaç açıktır. Hiç şüphesiz, managerial anlayışın yükselişi, işçi sendikaları üzerine saldırının yoğunlaştığı ve onların etkilerini azaltma uğraşları ile birlikte olmuştur. “Yönetimi yöneticilere bırak” anlayışı,

4 Kouzmin et al (2001) "First Self-Refrential Economics to Managerialism and the 'Economic Holocaust' of Downsizing/Re-Engineering and Reckoning Begins", 62nd Conference of ASPA, Nevvark, NJ. 10-13 March 2001.

diyaloga karşı, hazmedemeyen, çoğulculuğa hoşgörü ile yaklaşmayan ve son kerte, yasallık, demokrasi ve onun gerekleri ile her zaman uyuşmak zorunda olmayan bir eğilimin doğmasına yol açmıştır.⁵

Bu model kamu yönetiminin yeni profili ve şeklidir. Osborne ve Gaebler “Reinventing Government”⁶ın da üzerinde durulan bu modeldir. Bu kitap ve diğer yazılarında “Müteşebbis Yönetici” rutin işleri yapan klasik “bürokrat”a karşı yüceltilmektedir. Yeni lider profili, özel sektör mantığı ile düşünen, kendini beğenmiş, fakat aynı zamanda görev üzerine yoğunlaşmış, sorgulayıcı ve önceden harekete geçen ve halka sıcak davranan yönetici tipidir. Bu profil, şüphesiz Dickens, Balzac ve Gogol’un romanlarında sıklıkla görülen, kurallara son derece bağımlı, soğuk yönetici tipinin antitezidir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında vatandaşlar bir çeşit tüketicidir. Gerçekten, vatandaş-tüketicici anlayışı, yeni paradigmanın can alıcı noktasını oluşturmaktadır. Yeni Yönetim Anlayışının dayandığı Pazar anlayışı (Metaphor) devlet müdahalesinin sınırlarını, vergi ödeyen vatandaşa duyulması gereken saygıyı ve vatandaşlara karşı duyarlı olmayı işaret ettiği sürece kabul edilebilir. Çağdaş demokrasi, hiçbir anlamda bir Pazar yeri değildir. Vatandaşlık, doğumla kazanılmış bir haktır veya yasal yollarla kazanılmaktadır. Demokratik işleyişe eşit katılım Anayasa ve yasalarla teminat altına alınmıştır. Teoride bu anlamda, hiçbir ayırım yapılamaz. Tersine müşterinin, pazara ve ilgili yerlerine girmesini para olgusu belirlemektedir. Onun değeri, satın alma gücüne bağlıdır.

Pazarda alıcılar ve satıcılar birbirlerini seçebilirlerken; devletin sunmuş olduğu hizmetlere vatandaşların ulaşması hak ve ihtiyaçlara dayanmaktadır. Demokratik bir devletin ayırım yapma ve kayırma hakkı yoktur. Şunu rahatlıkla ileri sürebiliriz ki, demokratik toplumlardaki kamu yönetimine Pazar paradigmasının uygulanması ciddi sıkıntılara neden olacaktır. Bu paradigma, demokratik yönetimin iki önemli unsurları olan eşitlik ve katılım prensiplerine çok az imkân sağlamaktadır. Onun, hukukun üstünlüğü ile uyumluluğu da tartışılabilir.

21. yüzyılın başında olduğumuz şu yıllarda global durum tatmin edici olmaktan çok uzaktır. Son zamanlarda Birleşmiş Milletlerin bölgesel bazda yaptırdığı iki çalışma, “1980’li yılların kayıp yıllar”, 1990’ların da en iyimser bakış açısıyla “karişık yıllar” olduğunu göstermiştir.

5 Lary D. Terry (1988), “Administrative Leadership Neo-Manageriation and the Public Management”, *Public Administration Review* 58(3): 194.

6 D.Osborne and T.Gaebler (1992), *Reinventing Government* Reading, MA, Addison Wesley.

Devlet, yönetim ve globalizasyon konularıyla ilgili politik tartışma uzun bir zamandır devam edegelmiştir. Şaşırtıcı değildir ki, bu tartışma, son zamanlarda kamu seçimi ideolojisi ve managial düşünce tarafına doğru ağır basmaya başlamıştır. Voltaire'in "Candide" adlı romanındaki Panglossian anlayışın benzeri bir anlayış, globalizasyon ve gelişme düşüncesinde de hakim olmuştur; kamu yöneticileri olarak, ya özel sektör uygulamalarına yol vereceksiniz ya da emekli olup bahçenizi kazmakla meşgul olacaksınız.

Doğrusu, son zamanlardaki yeni yaklaşımlar ve seslerin ortaya çıkmasıyla bu durum değişmeye başlamıştır. Fakat, bugüne kadar çok sayıdaki ülkenin stratejik müesseselerinde büyük tahribat yapılmıştır. Belki de, son yirmi yıllık uygulamadan alınacak en önemli ders, çoğulculuktur; bu, karar alma aşamalarındaki ve politik tartışmalardaki inputların çoğulculuğunu ifade etmektedir. Yerel seviyede bu çoğulculuğun uygulanması, kamu hizmetleri kompozisyonuna ve politik karar vericilerin çalışmalarında, toplumun farklı kesimlerinin görüşlerinin alınması şeklinde uygulamaya yansımaktadır.

Çoğulculuğu yalnız, dil, kültür veya etnik çoğulculuk anlamında anlamak doğru bir yaklaşım değildir. Bu ihtiyaç evrenseldir. Bütün seviyedeki farklılıkları, farklı yöne gitseler bile, kapsar. Birçok politik karar, geniş bakış açısı ve alanlardan gelecek girdilere ihtiyaç duyar. Bu, Yeni Yönetim Anlayışının karşı karşıya kaldığı en önemli engellerden biridir. Bu, herşeyi ekonomik ve onun değerleri olan ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik seviyesine indiren Yeni Yönetim Anlayışında yeni anlayışı gerekli kılmaktadır.

Şüphesiz, belirli süredir, uluslararası bazı kuruluşlar yeni yönetim anlayışını benimsemiş durumdadırlar. Dünya Bankası ve Sigma/OECD'nin görüşlerini yansıtan iki makale, bu kuruluşların NPM anlayıştaki reformları destekleme konusunda şüpheleri olduğunu yansıtmışlardır. Dünya Bankası, etkisiz yasal alt yapısı ve pazar yapısı hastalıklı olan ülkeleri, bu tür iddialı reform hareketlerine girişmemeleri konusunda uyarmıştır. OECD ise, özellikle eski doğu bloğu ülkelerini işaret ederek, hızlı reform hareketlerine başlamamaları konusunda uyarmıştır. Yine aynı bölge ile ilgili olarak, akademisyenlerden ve eski ASPA başkanı, batılı yaklaşımının, çözümden çok problem doğurduğuna işaret etmiş ve bu bölge için: "Batı gelişme yaklaşımları ve politikaları, yanlış politik ve ekonomik teorilere dayanmaktadır. Bu tarihsel dönemde, Batının, hükümeti küçültücü politikaları desteklemesi, Merkez ve Doğu Avrupa'da devletlerin yeniden şekillendirilmesinde birçok sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır." demiştir⁷

7 Chester Newland (1996) "Transformational Challenges in Central and Eastern Europe and Schools of Public Administration," Public Administration Review. 56 (4).

III GLOBALLEŞME VE YÖNETİMİN CEVABI

Yukarıdaki açıklamalardan hangi sonuca ulaşabiliriz? 1980 ve 1990'lardaki düşünceleri ve eylemleri şekillendiren düşünceleri yeniden gözden geçirme ve sorgulama zamanı gelmedi mi? Şüphesiz, Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri ve Dünya Bankası Başkanı yanında, 2000 yılında New York'ta düzenlenen Üçüncü Bin Yıl Konferansı, geçmiş yılların etkisini hafifletecek mahiyettedir.

Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'ne göre; Globalleşmenin imkânları ve faydaları daha çok az sayıdaki ülkede yollanmış ve bu ülkelerin içinde de adaletsiz bir şekilde dağılmıştır. Son yıllarda, global pazarların yaygınlaştırılmasına imkân sağlayan iyi belirlenmiş kuralların uygulanması için, başarılı gayretler arasındaki adaletsizlik artarken, aynı zamanda, eşit değerdeki sosyal değerler, iş standartları, çevre, insan hakları veya fakirliğin azaltılması konularındaki destek çok geride kalmıştır.

Dünya Bankası Başkanına göre;

Global gelirin %80'inden fazlasını, dünya nüfusunun en zengin %20'lik kesimi alıyorsa burada bir yanlışlık var demektir. Bizim davamız, globalizasyonu, fırsatlar ve katılımın bir aracı yapmak olmalıdır; korkunun değil⁸

Başkan, Mr. Wolfensohn'un bu düşüncesini tamamlayan bir diğer görüş de, Birleşmiş Milletlerin 1999 tarihli İnsani Gelişme Raporudur. Bu rapora göre; global gelirin % 86'sı, gelişmiş ülkelerde yaşayan % 20'lik kesime giderken; yalnızca % 1'lik gelir dipteki % 20'lik nüfusa gitmektedir. Daha da kötüsü bu uçurum gittikçe artmaktadır. Fark, 1960 yılında 1-30 iken; 1990'da 1- 60'tır ve aradan geçen 7 yıllık sürede, yani 1997 de bu fark 1-74 olmuştur.

Yine aynı Rapora göre; dünyanın en zengin 200 insanı 1988'e kadarki 4 yıl içerisinde zenginliklerini ikiye katlamışlardır. Bunların sahip olduğu değer; 1 trilyon ABD dolarından fazladır. Dünyanın en zengin 3 kişinin zenginliği, en fakir ülkelerin 600 milyonluk nüfusunun Gayri Milli Hasıllarından daha fazladır.

Buradan nereye varabiliriz? %20'ye göre düzenlenmiş ve onlar tarafından yönetilen bir dünya mı? Etrafımızdaki eşitsizlikler ve fakirlik sabahın sisi gibi

8 James D. Wolfensohn, President of the World Bank, in his key note address to the Global Finance Meeting of the international Monetary Fund and World Bank in Prague, quoted in the New York Times, 27 September 2000, s. A8.

bir anda ortadan kaldırılabilecek nitelikte midir? Değil ise ana problemler nelerdir?

IV- YENİ PARADİGMA ARAYIŞI

Diktatörlüklerin ve otokratik rejimlerin ertesinde yirmi birinci yüzyılın ilk yıllarında, önümüzdeki en önemli bir sorun; hukuk devletinin, demokrasi ve katılımın en yaygın bir şekilde vatandaşlar için nasıl anlamlı bir şekilde getirileceğidir. Görülebilir bir gelecekte, demokrasi için en büyük tehdit, az da olsa kalan diktatörlükler değildir. Bu tehditlerin, ihtimaldir ki en büyükleri, fakirlik, işsizlik, marjinalleşme, fakir-zengin arasındaki uçurum ve zenginlerin demokratik kuralların işleyişini engellemeleridir. Güç odaklarının gerek medya yoluyla, gerekse seçim kampanyalarını finanse ederek ve resmi görevlileri rüşvetle etkilemeleri, demokratik müesseselerin güvenilirliği ve onların gelecekteki meşruluğunu büyük oranda zayıflatmaktadır. Bunun sonucu; seçimlere katılım seviyesinin düşüklüğü, birçok ülkedeki yabancılaşma, informal ilişkiler ve sinizmdir.

a) Buradan Nereye Gidebiliriz?

Demokrasi alternatiflerin varlığıdır. Bunun anlamı, vatandaşların etkin seçme haklarının varlığıdır. Ulusal, yarı ulusal veya uluslararası alanda stratejik seçim hakkının yokluğu ve politik seçenekler arasında önemli farklılıkların olmaması durumunda, demokrasi, içi boş bir uygulamaya döner. Şu unutulmamalıdır ki, demokratik yönetimin önemi ve kalitesi büyük oranda vatandaşların katılımına bağlıdır. Bu da seçimlerle başlar ve bununla sınırlı kalmamalıdır.

Aynı zamanda demokrasinin bir diğer tarafı da, tutarlı kararların alınması ve bunların tam olarak uygulanmasının sorumluluğu, bizim yöneticilerimize değil, halk olarak kendimize düşer. Benzer bir düşünce, 2000 yılındaki Yıllık Konferansta da söylenmiştir. Globalizasyon bizim yaptığımız bir şeydir. Demokratik bir yönetimin sağlanması ve M. Wolfenshon'un söylediği şekilde, global modernizasyonun, fırsatlar ve katılım için; korku için değil, bir araç haline getirebilmek için demokrasi devlete ve iyi yetişmiş kamu görevlilerine ihtiyaç duyar. Böylece devletler hedeflerini belirleyip, iyi bir şekilde uygulama imkânına kavuşurlar, ulusal ve uluslararası seviyede.

b) Bozulmuş Kamu Yönetimi

Çabuk değişen ve karmaşık bir gerçeği anlamak kamu yönetiminin esas amacını oluşturmaktadır. Uygulamada bu gerçeği anlamlı kılan; farklı fikrin,

çok ayrı uzmanlık girdilerinin, değişen topluluk çıkarlarının ve sıkça birbirleriyle çelişen öncelik tehditlerinin bir araya getirilmesi, politikaların şekillendirilmesi ve programların uygulanmasında, kamu yöneticilerinin ve politikacıların ortak hareketidir. Artarak, bunların fonksiyonları birbirleriyle sıkı sıkıya bağlantılıdır. Doğrusu, liderlik, politika ile ilgili olsa da tecrübe, devlet yönetiminde uzmanların da çok önemli işlevler gördüğünü ortaya koymaktadır. Uzmanlar politikacıların seçim alanı ile ilgili geniş bilgisine, önemli uzmanlık bilgisi, yöntem ve kurumsal hafıza sunmaktadırlar.

Kamu politikasında devamlılığa ve değişikliğe ihtiyaç vardır. Bunların her ikisi de birliktelik, hedefe bağlılık ve mükemmelliğe bağlılık gibi güçlü etik değerlerin ve profesyonel büyümenin koşulları ile uyumlu gelişme hedefleri, hareketleri ve yenilemeyi içeren, çok iyi tasarlanmış kurumsal yapı ve politika yoluyla gerçekleştirilebilir. Bunlar, İnsan Kaynakları Yönetimi ve kamu hizmeti kariyerlerinin önemini ortaya koymaktadır. Bütün uzmanlık alanları veya coğrafya alanlarının ihtiyaçları aynı değildir. “Bir tip bütün organizasyonlara uymaz” hangi tipin ülke veya organizasyona uyacağını, değerlendirmelere göre ulusal liderler kararlaştıracaklardır. Özel sektör danışmanlarının uzmanlık bilgisinden istifade edilse bile, işlerin tamamının bunlara bırakılması düşünülemez. Eğer bırakılırsa, bunların olumsuz etkileri, müesseselere olan güveni ve kamu görevlilerinin sorumluluk duygusunu azaltır.

Uzmanlık, ancak katılım ile birlikte büyümeyi sağlayabilir. Yönetim üzerindeki gelişmelerden birisi de “Yönetişim” anlayışının geliştirilmiş olmasıdır. Dünya Bankası bu anlayışı; “bir ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesinde gücün kullanılma şeklidir” şeklinde tanımlamıştır. Bu faydalı tanım, politika ve yönetim birlikteliğini ortaya koymaktadır.⁹

Yeni yönetim anlayışında; Kamu Yönetiminin zıddına, yeni paradigma, hizmet sunumunda politik olmaktan çok ekonomiktir ve pazarın başarısızlığından ziyade yönetimin başarısızlığı üzerinde durur. Hizmetlerin etkin ve verimli olarak sunulması konusunda bürokrasinin kapasitesinden şüphe duymaktadır.

Yönetimde başarılı olmanın yolu, katılma kültürü, diyalog ve yapının oluşturulması için zaman ve kaynağın ayrılmasından geçmektedir.

c) Kamu Seçimi mi, Yoksa Kamu Hizmeti mi?

Kamu seçimi politikalarının esaslarını kısaca aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

-Kamu seçimi, bireysel tercihlerin toplamıdır,

9 World Bank (1994), Governance: The World Bank's Experience, Washington D.C., S. VII.

-Bireyler, temel olarak ekonomik, rasyonel ve kişisel çıkarımı maksimize etme davranışı ile hareket ederler.

Seçilmiş politikacılar da atanmış resmi görevliler ve bürokratlar gibi bu eğilimdedirler, bu eğilim de politika ve pazarı ve hatta özel anlayışı yönetir.

Bu anlayış, Bentham¹⁰ ve Faydacı anlayışına kadar gitmektedir. Hatta, bazılarında göre Thomas Hobbes'a kadar gitmektedir.

Kamu Seçimi Politikası, demokrasinin gelişmesinde ve devlet yönetimi anlayışının iki yüzyıllık geçmişinde ciddi etkileri olmuş olan “Kamu Çıkarı” ve “Kamu Hizmeti” ilkelerinin reddine dayanmaktadır.

Kamu Seçimi ekonomistleri ve bu modelin eleştirildiği bir yarıda, Prof. Herbert Simon, bu modelin insan davranışları ile ilgili olduğu tezinin tamamen yanlış olduğunu ileri sürmektedir. Prof. Simon;¹¹

“Kamu hizmetini yerme zamanı sona ermiştir. Retorik ne olursa olsun bürokrasi ve organizasyonlar birer düşman değildirler. Bunlar, insan ihtiyaçlarını karşılamak için, şimdiye kadar bulunan en etkili araçlardır. Fakat, bunların etkinliğini arttırmak için, her seviyede hayatlarını kamu hizmetlerine adanmış hizmet kariyerlerinde görülen, organizasyon tanımlamaları, sorumluluk duygusu, bağlılık gereklidir.”

NPM, profesyonelizm etik ve kamu hizmetleri için eğitim ve hazırlık alanında eksiklikler göstermektedir. 1980' ler ve 1990'lar boyunca amaç küçülmek idi. Pazar tipi, gelecek için örnek olarak gösterilmekteydi. Dışarıya yaptırma, özelleştirme ve işbirliği, birçok ülkede başarı için gerekli olan alt yapı hazır olmadığı halde, aktif olarak desteklendi. Demoralize olmuş ve çok az ödenen kamu görevlileri, rüşvete açık bırakılarak, bu tür işbirliğine zorlandılar.

Tekrar, kompleks bir sorun olan, akademisyenlerden ve teorisyenlerden ziyade uygulayıcılar ve özel sektör danışmanları tarafından gündeme getirilmiştir. Sonuç, çok boyutlu kamu hizmetleri etiğin araçsal, indirgemeci ve ayrımcı bir yaklaşımın ortaya çıkmasıdır. Etik, sanki İmanuel Kant ve Aristo hiç yaşamamış gibi, yeniden keşfedildi. Konfüçyus ve Ashoka'dan John Rawls'a kadar insan hakları ve adalet, sivil haklar ve görevler, moral değerler ve etik

10 Jeremy Bentham (1789), An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, in S.H. Burns and H.L.A Hart (Eds.1970) London, Athlone P.

11 Herbert Simon (1997), “Why Public Administration” 58th National Conference of the American Society For Public Administration, 28 July 1997, p.ii Published in Public Administration Review, 58(1).

üzerindeki zengin kaynaklar ve 3 bin yıllık tartışmalar, özel sektör “uzmanlarının” etik ve alt yapı üzerindeki tartışmalarında göz önüne alınmamıştır. Sonuç olarak etik, ekonomiklik, etkinlik ve verimliliğin yardımcıları olarak, dar faydacı yaklaşım çerçevesinde ele alınmıştır.

KAYNAKÇA

- DICKINSON G.Lowes, **The Greek View of Life**, London, Methuen and Co. 1943.
- MAINE, Sir Henry, **Ancient Law**, London, Oxford University Press, 1950.
- DRUCKER, Peter, **Post-Capitalist Society**, New York, Harper Colins, 1993.
- HARLOW, Carol “Public Administration and Globalization; International and Supranational Institutions”, **Interim Report to the First Regional International Conference of the HAS**, Bologna İtaly, 2000.
- TERRY, Lay D., “Administrative Leadership Neo-Manageriation and the Public Management”, **Public Administration Review**, 1988.
- D.Osborne D. and GAEBLER T. (1992), **Reinventing Government Reading, MA**, Addison Wesley, 1992.
- NEWLAND, Chester (1996), “Transformational Challenges in Central and Eastern Europe and Schools of Public Administration”, **Public Administration Review**, 1996.
- WORLD BANK, **Governance: The World Bank’s Experience**, Washington D.C,1994.
- BENTHAM, Jeremy, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, in S.H. Burns and H.L.A Hart (Eds.1970) London, Athlone P.

YENİ KAMU YÖNETİMİ NEDİR?

Kadir Akın GÖZEL

GİRİŞ

1980'lerin başından beri kamu sektörünün organizasyonu birçok gelişmiş ülkede büyük bir değişim içine girmiş bulunuyor. Kamu Yönetimi alanında hakim olan geleneksel hiyerarşik bürokratik yapı ve yönetim anlayışı değişmektedir. Daha esnek ve piyasa-odaklı bir kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmakta. Bu durum ideolojik, ekonomik ve siyasi alanlarda ortaya çıkan değişimlerin bir yansıması olarak karşımıza çıkıyor. Bu alanlardaki değişimlerin yarattığı yeni ortamda vatandaş ve devletin rolleri yeniden tanımlanmaktadır. Bu yüzden, yönetim işlevini gerçekleştirme yöntemlerinde de bir değişiklik gerekli hale gelmektedir.

Kamu yönetimi alanındaki değişiklikler kamu sektörünün organizasyonunda hem yönetim anlayışı hem de yönetim yapılarının değişmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yapılan reformlar geleneksel bürokratik yapı ile hizmet sağlamaktan daha ziyade piyasa-odaklı bir anlayışa yönelmedir. Kamu sektöründe piyasa anlayışının hakim kılınması ve özel sektör yönetim uygulamalarının kullanılmaya başlanması aynı zamanda “yeni kamu yönetimi” (bundan sonra YKY olarak kısaltılacak) diye de bilinmektedir.

YKY özel sektör yönetim anlayışı ve pratiklerini kamu sektörüne uyarlamıştır. Geleneksel bürokratik yapılanmanın birçok unsurlarından vazgeçilmiş ve yerlerine “yenileri” getirilmiştir. Kamu yönetimindeki değişiklikler genellikle yönetim işlevini yerine getirmenin ‘eski ve yeni yöntemleri şeklinde listelenmektedir. Bazı yazarlar YKY’nin “bütçe ve girdilere odaklı olmaktan sonuçlara odaklı olmaya veya bürokratik süreçlerden aktif yönetime, kontrolden yetki genişletmeye, tekelden rekabete, bireylere sunulan standart hizmetlerden ihtiyaca göre şekillenen hizmetlere veya organizasyon merkezli olmaktan hizmet kullanıcıları merkezli bir anlayışa doğru bir hareket” olduğunu savunurlar (Flynn, 1997:3). Flynn tüm durumlarda ‘eski’nin kötü ‘yeni’nin ise iyi

* Kamu İhale Kurulu Üyesi.

olarak sunulduğunun altını çizer ve ‘eski’yi destekleyen hiç kimsenin kariyerinde başarılı olamayacağını savunur.

Bu makalede, YKY'nin kamu sektörü organizasyonunun problemleri için getirdiği çözümlerin kalıcılığı enine boyuna tartışılacak. Sağlam gerekçelere dayalı bir cevap verebilmek için ilk olarak, YKY'nin ayırıcı özellikleri irdelenecek. İkinci olarak, YKY'nin ortaya çıkıp geliştiği ortam hakkında bilgi verilecek. Bunları takiben, İngiltere’de son 20 yıl boyunca kamu yönetimi alanında yapılan reformların incelenmesi yoluyla bu yeni akımın kurumsal ve uygulamadaki etkileri değerlendirilecek. Sosyal bilimler alanında bir tahmin yapmanın zorluğuna rağmen, tüm bu aşamalardan sonra YKY'nin geleceği hakkında -en azından yakın gelecek için- bir değerlendirmede bulunmak mümkün olabilecektir.

Yeni Kamu Yönetiminin Ayırıcı Özellikleri

Yeni Kamu Yönetimi (YKY) nin tek cümlelik bir tanımını vermek kolay değildir, çünkü bu terim belli bir yönetim teorisini veya tek bir yönetim programını ifade etmiyor. Ferlie ve arkadaşları (1996:10) bu belirsizliğe işaret eder ve onu boş bir tuvale benzeterek “istediğiniz gibi boyayabilirsiniz” yorumunu yaparlar. Bu yazarlar YKY'nin anlaşılır ve üzerinde anlaşılabilir bir tanımının yokluğu ve ne olmaya doğru gittiğinin belirsiz olmasından başka, ne olduğu veya olması gerektiği hakkında da ortada bir şey olmadığını vurgularlar. Benzer şekilde, Pollitt (1998:59) de ‘managerialism’in tek başına bir varlık, bir teknik ve hatta uyumlu ve birbirleriyle ilgili teknikler seti olmadığına işaret eder ve bu yeni anlayışın bir dizi yeni kelimelerle ifade edilen ve çeşitli bazı uygulamaları kendine özgü ilan eden karmaşık bir ideoloji olduğunu vurgular. Hood (1991: 3-4) YKY’yi “1970’li yılların sonundan itibaren özellikle OECD üyesi ülkelerde bürokratik reform gündemlerini etkileyen birbirine benzer bazı idari doktrinleri ifade eden” bir etiket olarak tanımlamaktadır.

Yukarıdaki tanımlamalardan anlaşılacağı gibi ‘managerialism’ terimi YKY ile birbirinin yerine kullanılmaktadır. Bundan başka Lan ve Rosenbloom’un “Pazar Merkezli Kamu Yönetimi” ve Osborne ve Gaebler’in “girişimci idare” terimleri de YKY ile birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Hughes (1994:58-59) tüm bu terimlerin klasik yönetim modelinin yetersizliklerine bir tepki olarak kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni bir yönetim yaklaşımına atıfta bulunduğu değerlendirmesini yapmaktadır. YKY yerine kullanılan terimlerin bu çeşitliliği ortaya çıkan uygulamalardaki çeşitliliğin bir yansımasıdır. Fakat bu uygulamalarda ortak noktalar da vardır. Bu ortak noktalar aşağıdaki gibi gruplandırılabilir;

- Sonuçlara ulaşmaya ve yöneticilerin kişisel sorumluluğuna daha fazla önem veren bir anlayışla geleneksel kamu yönetiminden fark edilir biçimde uzaklaşma; süreç odaklı yönetimden sonuç odaklı yönetime doğru gidiş,
- Kuruluşları, personeli ve iş ortamlarını ve şartlarını daha esnek hale getirmek için klasik bürokrasi anlayışından uzaklaşma niyetinin vurgulanması,
- Kurumsal ve kişisel hedefler açıkça ortaya koyma ve performans göstergeleri vasıtasıyla bunların başarılarının ölçülebilmesine olanak tanıma (tasarruf, verimlilik ve etkinlik, kelimelerin İngilizce baş harfleri ile söylersek ‘meşhur 3E),
- Üst düzey yöneticilerin siyasi tarafsızlığı ve nötr olmasından çok mevcut hükümetin programlarına destek olması,
- İdarelerin faaliyetlerinin pazar ekonomisi kurallarınca test edilmesi ve bazı hizmetlerin piyasa koşullarında özel sektöre gördürülmesi

(İdarenin fonksiyonlarının özelleştirme yoluyla azaltılması şeklinde bir eğilim olduğunun altı çizilmekle birlikte bu YKY anlayışı çerçevesinde bir yönetim programının parçası olmayabilir).

Hood (1991:4-5) YKY'nin yedi adet doktrinal bileşeni olduğunu söyler. Bunları; uygulamalı profesyonel yönetim ki bu yöneticilerin özgürce yönetmelerine izin vermek olarak da ifade edilebilir; açıkça belirlenmiş standartlar ve performansın ölçümü; çıktıların kontrolü üzerinde daha fazla durmak; kamu sektöründe birimlerin ayrılmasına doğru bir hareket; kamu sektöründe daha fazla rekabete doğru yönelme; yönetim uygulamalarında özel sektör tarzı stillerin vurgulanması; kaynakların kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun vurgulanması olarak sayar.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılabilceği gibi YKY daha çok idare işinin teori ve pratiğindeki değişikliklerin bir toplamıdır. Bu değişiklikler özellikle 1980'lerin başından itibaren klasik kamu yönetimi organizasyonunda var olduğu belirtilen eksikliklere bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. YKY'nin gelip geçici bir moda mı yoksa yönetim biliminde yepyeni bir paradigma mı olduğu sorusuna sağlam bir cevap verebilmek için Britanya'da son 20 yılda meydana gelen değişiklikleri anlatmadan önce bu değişikliklerin meydana çıktığı ortamı anlatmak gereklidir.

YKY'nin Ortaya Çıkışı

1970'lerle birlikte, özellikle 1973'deki petrol krizini takiben, savaş sonrası dönemin Refah Devleti anlayışı bazı krizler yaşamaya başlamıştı. Bir yandan

gerçek gelirler azalıp Kamu Sektörünün Borçlanma İhtiyacı'nda büyük artışlar ortaya çıkarken diğer taraftan da hizmetleri aynı düzeyde tutmak için siyasi talepler devam etmekteydi. Bu 1970'lerde birçok Batı Demokrasisinin çıkmazı idi. Bu ortamda, üretkenliği arttırmak ve kamu sektörü harcamalarını kısmak bu çıkmazı aşmanın tek yolu olarak görülmekteydi. Dahası, yeni teoriler ve ekonomik çalışmalar bürokrasi tarafından gerçekleştirilen dağıtımın aksaklıklarına işaret etmekteydi (Hughes, 1994:67). Böylece, idarenin iş yapma yöntemlerinin gözden geçirilmesi bir gereklilik haline gelmişti.

Kamu sektörü organizasyonunda reform yapma yolundaki girişimler birbiri ile ilişkili birçok etkenlere bir tepki olarak yapıldı. Hughes (1994:67) bu etkenleri; kamu sektörüne karşı görüşler; ekonomi teorisindeki değişiklik; ve değişikliklerin özel sektördeki etkileri, özellikle de bir ekonomik güç olarak küreselleşme olarak listeler. Benzer şekilde, Hood (1991:3), YKY'nin yükselişi ile ilgili olan dört ana trendin altını çizer. Bunları kamu harcamaları ve kamu personeli bazında idarenin büyümesini tersine çevirmek veya yavaşlatmak yolundaki girişimler; temel idari kuruluşlardan uzaklaşarak özelleştirme ve özelleştirme benzeri uygulamalara yöneliş; otomasyon alanındaki gelişmeler ve kamu yönetimi alanındaki genel konulara gittikçe daha fazla odaklanan daha uluslararası bir gündemin gelişmesi olarak sıralar. YKY'nin filizlenip boy attığı çevreyi daha iyi tanımlayabilmek için yukarıda sayılan etkenlere daha yakından bakmak gerekir.

Kamu sektörü organizasyonunun çevresinde ortaya çıkan ana değişikliklerden birisi Refah Devleti olarak da bilinen Keynesci ekonomi teorisi ve uygulamalarda ortaya çıktığı kabul edilen aksaklıklardı. Yeni ekonomik teoriler, başta neo-klasik ekonomistler, hareketle devletin 'geri çekilmesini' tavsiye etmekteydiler. 'Büyük idare'nin etkili olamadığı ve idarenin kendisinin ekonomik büyüme ve özgürlüğü sınırlayarak ekonomik bir problem haline geldiği savunulmaktaydı. Pazar ekonomisinin kurallarının işleme zamanının geldiği ilan edilmekteydi.

Teorisyenler idarenin küçülmesinin ekonomik etkinliği arttıracığını ve bunun sonucu olarak toplam refahın da artacağını iddia ediyorlardı. Kamu hizmetlerinin dağıtımında pazarın geleneksel hiyerarşik bürokrasiden daha üstün bir mekanizma olduğu geniş bir kabul görmekteydi. Devletin küçülmesi ve işlevlerinin kısıtlanması kayda değer tasarruf sağlayacaktı. Aynı zamanda bürokrasinin kapasitesinin ve etkinliğinin artırılmasına yönelik programlar ve pazar mekanizmaları sayesinde özel sektörün büyümesini cesaretlendirmek yönündeki çalışmaların da kamu sektörünün problemlerinin çözümünde yardımcı olacağı savunulmaktaydı (Turner, M. ve Hulme, D., 1997, s. 18). Böylece,

Kamu Tercih Teorisi ve Müşteri/ Temsilci Teorisi gibi neo-klasik ekonomi teorileri, birçok ekonomist tarafından pazar mekanizması çözümlerini savunan ideolojik tercihlerle de birleşerek, kamu hizmetlerini azaltmanın entelektüel dayanağını hazırlarken aynı zamanda bu hizmetlerin idaresinin yeniden yapılandırılmasının da gerekçelerini sağladılar.

Bu ortamda, kamu sektörünün büyüklüğü ve yeterliliği de yoğun saldırılara maruz kalmaya başladı. O zamanlarda ortaya çıkan krizler kamu sektörü organizasyonunun hatalarının sonucu olarak kabul edildi, özellikle de kamu personeli suçlu olarak görüldü. Kamu sektörü vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermede yavaş kaldığı, etkili olamadığı ve hatta hiç cevap vermediği için suçlandı. Kamu sektörü organizasyonu ve onun Weberci bürokrasisi için mevcut sistemin sorumluluk ve hesap verme yönlerinin de çalışmadığı iddia ediliyordu. Savoie (1993:1) “özellikle 1980lerin siyasi lideri kamu personeline karşı açıkça düşmanlığını belirtir hale gelmişti, onlara her türlü suçlamayı yapmakta, şişkin, verimsiz, yaratıcılıktan yoksun ve gereğinden fazla güçlü olduklarını açık açık belirtmekteydi” diye yazmaktadır. Böylece, geleneksel kamu idaresinin ömür boyu iş garantisi, kıdem esasına dayalı terfi, geleneksel sorumluluk ve hesap verme anlayışı gibi birçok temel esasları iyi performans göstermeyi engelledikleri gerekçesiyle eleştirilmeye başlandı ve hedef gösterildi.

Kamu sektöründeki değişiklikleri harekete geçiren bir diğer etken özel sektördeki değişikliklerdi. Bu durum küreselleşen bir dünyada kamu sektörünün yönetimi ve verimliliğinin özel sektör ve uluslararası arenada ülkenin rekabet gücü açısından taşıdığı önemin hayati olduğunun anlaşılmasıyla da bağlantılıydı. 1990 da, OECD “tüm üye ülkelerin yönetimleri kamu yönetiminin geliştirilmesinin değişen küresel ortamda daha iyi bir ekonomik performans için gerekli yapısal ayarlamaların içsel bir parçası olduğunu anlar ve kabul ederler” (Hughes, 1994:15 den alıntı) diyordu. Böylece, kamu sektörünün yeniden yapılandırılması veya reform yapılması küresel bir ekonomiye entegre olabilmenin olmazsa olmaz şartı haline geldi.

Bilgi teknolojisi alanındaki gelişmeler ve kamu sektöründe en son teknolojilerin kullanılmaya başlanması da kamu sektörü reformunu gerekli kılan etkenlerden biridir. ‘Enformatizasyon’ terimi en son teknolojinin özellikle iletişim ağları sayesinde birbirine bağlanmış bilgisayarlar aracılığı ile yeni kamu yönetiminin ana teknolojik altyapısı haline geldiğini ifade etmek için kullanılmaktadır (Hood, 1995:75).

Bu enformatizasyon sürecinin bir sonucu olarak “ yeni bir kamu yönetimi şekillendirildi ve yeni bilgi akışları ile bunları işleyen ve ileten bilgisayar ağları,

bu yeni oluşumdaki yeni süreçler için çok önemli rol oynamaktadır” (Taylor ve William, 1991, Hood, 1995:175’den alındı). Enformatizasyon’un kamu hizmetlerinde daha fazla etkinlik ve verimlilik için gerekli şartların oluşmasını ve bu hedeflere varılmasını sağladığı vurgulanmaktadır. Dahası, enformatizasyon organizasyonel yapıların geleneksel bürokratik yapıdan uzaklaşıp daha fonksiyonel ve coğrafik olarak daha merkezîyetçilikten uzak bir biçimde oluşturulmasına imkân verir. Bunun sonucu olarak Batılı yönetimler reform süreci boyunca bilgi teknolojisinin başlıca kullanıcıları haline geldiler. Ve ‘Bilgi Çağı İdaresi’ YKY söyleminin bir parçası haline geldi.

Kamu sektörü organizasyonunun etrafındaki bu değişiklikler kamu sektörünün kurumları ve bunların yönetimleri üzerinde etkiler yarattı. Tüm bu ideolojik, teorik ve ekonomik hücumların bir sonucu olarak hükümetler kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında büyük değişikliklere yöneldiler ve bu büyük değişim kimilerince bir devrim olarak nitelendirildi. Hughes (1994:19) bu süreçte iç içe geçmiş iki değişiklik olduğunun altını çizer; “kamu faaliyetlerinin çeşitli özelleştirme uygulamaları ile özel sektöre transferi şeklinde tezahür eden bir ‘marketleştirme’ eğilimi kamu sektöründe bürokratik organizasyon prensibinden uzaklaşma yönündeki uygulamalar”. Yazar bu iki eğilimin birarada ortaya çıkmasını bürokrasinin artık işlevini yitirdiği kanısına ve pazar ekonomisi kullanılarak kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımının yapılmasının bürokrasiye karşı ana alternatif olarak kabul edilmesine bağlar. YKY’ni değerlendirmek için, bunun en ateşli uygulayıcılarından olan Britanya’daki gelişmelere bir göz atmak gerekir. Britanya’nın bu konuda son 20 yıl içinde aldığı yol gerçekten incelemeye değer. Bu inceleme YKY’nin gelişiminin açık ve anlaşılır bir fotoğrafını sunar.

YKY Britanya’da Neler Getirdi?

YKY iki ana fikir akımına sahiptir; ‘managerialism’ ve ‘yeni kurumsal ekonomi’ (bkz. Rhodes,1997; Hood, 1991). Bunlardan birincisi kamu sektörüne özel sektörün yönetim prensiplerinin ve uygulamalarını getirirken ikincisi ‘kullanıcı tercihi’, ‘rekabet edebilirlik’ ve ‘girişim yapıları’ gibi fikirler üzerine kurulu idari doktrinlerin ortaya atılıp uygulanmasına yardımcı oldu. Geçen 20 yıl boyunca bu iki ana akım eşzamanlı olarak etkili olmuş değildir. Daha ziyade kurumsal ekonomi, pazar mekanizmalarının yerleştirilmesi sürecini izlemiştir. Rhodes (1997:49) Britanya’da YKY’yi incelerken, 1980’den 1990’a kadar yapılan reformların kamu sektörü organizasyonunu pazar mekanizmalarına uygun hale getirmeye çalıştığını, bu süreci takiben ‘müşteri odaklı’ ya da ‘kullanıcı dostu’ kamu sektörü organizasyonunun sahneye çıktığını gözlemler.

1979 yılında yapılan genel seçimleri Muhafazakâr Parti kazandı ve Margaret Thatcher başbakan oldu. Muhafazakâr Parti kamu sektörüne karşı idi ve devletin küçülmesi gerektiğini savunuyordu. Muhafazakâr Parti'nin 1979 seçimleri için hazırlanan seçim bildirgesi israfçı bürokrasi ve idarede bir küçülme gerçekleştirme sözü veriyordu. Böylece, kamu sektörünün tamamının verimlilik ve etkinliğine yönelik eleştirilerle geçen bir dönemin sonrasında Muhafazakâr Parti hükümeti 'bürokratik idarenin metotları, alanı ve büyüklüğüne' karşı harekete geçti (Hughes, 1994:9).

Birinci Thatcher hükümetinin ilk reformu kamu birimlerinde verimlilik denetimleri yapmak için Sir Derek Rayner'in idaresinde bir Verimlilik Birimi kurulması oldu. 'Rayner incelemeleri' diye de anılan bu birimce yapılan çalışmalar, kamu personeli ve bunlar tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin verimliliğini artırma ve savurganlığı önleme yolları üzerinde odaklanmıştı (Walsh, 1995:65). Bu çalışmalar bir miktar tasarruf yapmaya imkân sağladıysa da kamu sektörünün organizasyonunda önemli değişikliklere yol açmadı.

Muhafazakâr Parti'nin reformları, birimlerde finansal yönetimi geliştirebilmek için genel ve koordineli bir itici güç sağlamayı amaçlayan Finansal Yönetim İnisyatifleri (FYİ) projesinin 1982'de hayata geçirilmesi ile ivme kazandı. FYİ 'iş metotları' yaklaşımını kurumsallaştırmayı hedeflemekteydi. Bu proje birim yöneticilerine kaynakların kullanımı konusunda daha fazla bilgi sağlayarak ve bu kaynakların harcanması konusu üzerinde daha özenle durarak birimlerde managerialismi geliştirmeye niyetliydi. Böylece, hedefler, performans göstergeleri, performans ölçümü ve ortaya konan hedeflere varabilmek için ayrılmış kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını sağlama amacıyla sorumlulukların iyi tanımlanması gibi terimler kamu sektörünün de içine girmiş oldu. Fakat itici gücü verimlilik olan FYİ kısa zamanda maliyetlerin azaltılması ile eş anlamlı hale geldi. Böylece, reformun ana hedeflerinden biri olan etkinlik unutuldu ve birçok açıdan, FYİ sadece yüzeysel konuları ele almaktan öte gidemedi (Theakston, K., 1995:130)

Belirttiğimiz dönem içerisinde yapılan en can alıcı reform ise Next Steps ajanslarının kurulması oldu. Bu kurumlar 1996 yılında yayınlanan Ibbs Raporundan sonra kurulmuştur. Bu raporda kamu idaresinin faaliyetlerini gerçekleştirmenin bir başka yolunun bulunması gerektiği belirtilmekteydi. Uzmanlarca verilen hizmetlerde devamlı verimlilik sağlanması üzerine odaklanmıştı. Raporun en can alıcı tavsiyesi "kurumlar idarenin yürütme fonksiyonlarını birim tarafından belirlenen program ve kaynak kullanımı çerçevesinde yürütmek için oluşturulmalıdır" idi (Dowding, K., 1993:224). Bir diğer

önemli tavsiye ise birimler personellerini yerine getirecekleri hizmetler konusunda merkezi hükümetle beraber veya kendileri tarafından yapılacak programlar çerçevesinde muntazam olarak eğitmelidir ki personel hükümet politikalarını anlayıp geliştirebilsin ve kurumlar en iyi sonuçlara ulaşabilecek şekilde yönetilebilsin. Next Steps FYI'nin mantıksal sonucu olarak görüldü. Burada devrim niteliğinde olan fikir, hizmetlerin sunumunda rol alacak kurumların oluşturulması ve bunların kendi politikalarını oluşturma sürecinde rol alınmaması idi. Böylece kamu sektöründe reform yapma çabaları yeni bir safhaya gelmiş oluyordu. 'Rayner incelemeleri' ve FYI yönetsel reformları ve henüz kurumsal değişiklikler olmamıştı. Next Steps ile prensipler ve uygulamaların yanı sıra kurumsal değişikliklere de gidiliyordu. Bu yeni sistem uygulamanın içinde yer alan biri tarafından hiyerarşik bir modelden yarı- kontrata dayalı bir modele doğru bir hareket olarak tanımlanıyordu (Dowding, K., 1993:245).

Bu yeni proje çerçevesinde oluşturulan ilk kurum 1 Ağustos 1988 de kurulan Motorlu Taşıtlar Müfettişliği idi. Şu anda Britanya'da bu çerçevede kurulmuş yüzden fazla kurum var. Ibs rapor bu yeni kurumları 'hükümet adına bir hizmeti sunan yürütücü kuruluş' olarak tarif eder. Bu yeni kurumların öncekilerden farkı politika ve kaynakların kullanımı konusunda çizilen çerçevelerin içerisinde hareket etmeleridir. Kurumun çerçeve belgesi yöneticisi, işin sahibi olan birim ve Hazine arasında bir rapor sunma ve sorumluluk ağı oluşturur. Bir kez politik hedefler ve bütçe konusundaki düzenlemeler yapıldı mı kurum yöneticisi ki aynı zamanda bizdeki ita amiri görevini de görür kurumun günlük işlemlerine ilişkin tüm sorumluluğu üstlenmiştir. Kurumlar bu genel çerçeve içinde kendi görevlerini yaparken mümkün olduğunca özgür bırakılmalıdır... Operasyonel etkinliği güçlendirmek için, eleman alma, ödemeler, kurum içi yapılanma ve sınıflandırma konularında en etkin uygulamayı yapma konusunda özgür olmalıdırlar.

Kısacası, Next Steps birimlerin ayrılmasının yanı sıra 'yönetme özgürlüğü'nü vurgulayan bir yönetim anlayışı ve performansa dayalı bir yönetim kültürü getirdi. Bunun yanı sıra 'kontratlı yönetim' anlayışını da kamu sektörüne soktu (Theakston, K., 1995:139).

Kamu sektörü organizasyonunda reform yapma girişimleri hükümetin gündemindeki önceliğini 1990 Kasımında Margaret Thatcher'in yerini John Major'a bırakmasından sonra da korudu. Next Steps projesinin uygulanmasında bir yavaşlama olmadı. Buna ek olarak Haziran 1991 'de yayınlanan 'Vatandaşla Sözleşme' 1990'ların büyük fikri olarak gündemdeki yerini almış-

ti. Bu sözleşme Muhafazakar Parti'nin kamu hizmetlerine yaklaşımında daha pozitif ve anlayışlı bir yöne doğru yöneldiğini de gösteriyordu (Theakston, K., 1995:145).

Artık kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasından ve hizmetleri kullanıcıların taleplerine daha duyarlı hale getirmekten bahsediliyordu: girdiler ve hizmetleri üretenler yerine çıktılar ve kamu hizmetlerinin kullanıcılarına odaklanılacaktı.

Vatandaşla Sözleşme uygulamasının temelindeki fikir kamu hizmetlerinin müşterilerini bu hizmetlerden bekleyebilecekleri standartlar konusunda daha fazla bilgi sahibi yapmak ve buldukları ile umduklarını bu standartları baz alarak karşılaştırmalarını sağlamaktı. Şikâyet süreçlerini işler hale getirmek ve yanlışlıklar tespit edildiğinde değişikliğe gidilebilmesini sağlamak da bu uygulamanın amaçları arasındaydı. Müşterilere daha fazla seçme şansı tanımak için özelleştirme, rekabet ve kontratla hizmet alımı gibi mekanizmalar da kamu hizmetleri alanında kullanılmaya devam edilecekti.

Yukarıdaki paragraflardan da açıkça anlaşılabilceği gibi kamu sektörü organizasyonunun ve özellikle kamu personelinin yapısını ve idare şeklini oluşturan birçok geleneksel fikir ve uygulamalar Muhafazakâr Parti hükümetleri zamanında YKY anlayışı ile birlikte artan bir biçimde yerlerini yeni fikirler ve uygulamalara bıraktılar. Bu çeşit uygulamalar yeni yönetim tekniklerinin kullanılmasından da öte gittiler: bu yenilikler bir yorumcunun da dediği gibi; 'devlet düşüncesinin yeniden şekillenmesi' idi (Ridley, 1995:387). Bu gelişmeler, kamu personelinin parçalanması, kamu hizmetlerinin kontrat karşılığı yaptırılması ve hizmetlerin dağıtımının merkezden uzaklaşması gibi özellikleri de dikkate alındığında birçokları tarafından kamu hizmetleri alanında bir 'devrim' olarak görülüyordu.

1997'de İşçi Partisi iktidara geldi. Başlangıçta Muhafazakâr Parti hükümeti tarafından yapılan reformlara ve bunlarla birlikte anılan fikirlerle karşı olmalarına rağmen, 1997 seçimleri ile birlikte İşçi Partisi de YKY'nin birçok söylemini ve uygulamalarını adapte etti. Bunun sonucu olarak kamu sektöründeki reformlar Blair hükümeti zamanında da devam etti (Butcher, T., 2000:76). Yeni hükümetin YKY'ye yaklaşımı 1999 ilkbaharında yayınlanan Yönetimin Modernizasyonu başlıklı White Paper'da özetleniyordu. Bu belgede hükümetin planları 'yönetimsel etkinliğin artırılması, geliştirilmiş hizmet kalitesi, kamu hizmetlerinin sunumunda teknolojinin daha fazla kullanımı (bilgi çağı hükümeti) ve hizmetlerin dağıtımında ve politika yapma süreçlerinde daha stratejik ve koordineli bir yaklaşım (birlikte yönetim)' (Pyper,R. ve Robins, L.,

2000:304) şeklinde özetleniyordu. Bu da gösteriyor ki son 20 yıl boyunca gerçekleştirilen reformlardan uzaklaşma olmayacak. Bunlar aynı zamanda bazı akademisyenlerin yeni hükümet için istese bile 1980'lerden beri yapıla gelen bu değişiklikleri tersine çevirmenin hiç de kolay olmayacağı şeklindeki tahminlerini de doğrular niteliktedir (bkz. Hood ve James, 1997:184).

Kamu sektörü yönetiminin uygulamalarındaki ve kurumlarındaki bu değişiklikler hakkında farklı bakış açılarından değerlendirilmeler de yapılmıştır. Örneğin Hood ve James (1997:184) 1979'dan 1997'ye kadar kamu personelinin sayısının azaltılmaya çalışıldığı, pazar mekanizmasının kuralları ile test edildiği, katmanlara ayrıldığı ve dışlandığı ve ayrıca yürütücü kurumlar olarak bilinen 120 den fazla 'iş'e ayrılarak şirketleştirildiği'nin altını çizerler. Dahası, YKY'nin kamu personelinin sayısının azaltılması açısından hedeflerine ulaşamayacağını iddia ederler. YKY'nin savunucuları ise onun kamu idaresi alanında bir devrim olduğunu savunurlar.

Özetle, YKY adı altında toplanan reform çabaları kamu idarecilerini özel sektör yöneticileri gibi düşünüp onlar gibi hareket eden ve kendi idari operasyonlarını özel sektör mantığı ile yapan yöneticilere dönüştürmeye çalıştı. Amaç her bir idari operasyonda daha fazla verimlilik, sonuçlara ulaşma, daha iyi performans ve harcanan kaynakların karşılığını alabilmektir. Bu yüzden geleneksel kamu idaresinin birçok önemli unsurları terk edildi. Politika yapma ve uygulama süreçleri arasındaki ayrım daha belirginleştirildi. Yeni organizasyonel düzenlemeler yapıldı. Ve kamu hizmetlerinin alıcısı olan vatandaşlara daha fazla öncelik verildi.

Uzun Soluklu Bir Çözüm mü Yoksa Gelip Geçici Bir Moda mı?

Theakston'a göre (1995:158) "idari modalar gelecek birkaç yıl içinde değişebilir ve yeni gelecek bir hükümet kamu sektörü reformu konusunda yeni fikirler getirebilir". Buna rağmen, son 20 yıl içinde Batı Dünyasında kamu sektörünün organizasyonunda meydana gelen değişikliklerin sürekliliğini değerlendirebilmek için bu değişiklikleri içinde buldukları çevre ile birlikte ele almak gerekir. YKY'yi şekillendiren 'megatrend'lere baktığımızda bunların henüz ömrünü tamamlamadığını görüyoruz; küreselleşme ve bilgisayarların yaygın kullanımı halen dünyamızın geleceğini şekillendirmekte. Dahası, kamu sektörü organizasyonunun küçülmüş alanı ve ebatlarına bakıldığında YKY'nin kamu hizmetlerinin dağıtımında geleneksel bürokratik mekanizmaların kullanılması uygulamasını değiştirdiği aşikârdır. Akılda tutulması gereken bir diğer nokta ise YKY tarafından kamu sektörüne getirilen özel sektör prensipleri ve uygulamalarının geniş ölçüde kabul edilmiş ve yoğun olarak uygulanmakta olduğudur.

Kamu sektörü organizasyonunun yönetim şekli ve kurumlarındaki değişikliklere bakan akademisyenlerin birçoğu YKY'nin kamu sektörünün problemleri için uzun soluklu bir çözüm sunduğunu savunmaktadır. Örneğin, Hughes (1994:246) buna inanmak için üç ana sebep göstermektedir. İlk olarak, yönetsel reformlar yüksek yöneticilerin çıkarları için değil, fakat kamu hizmetlerinin kalitesinden memnun olmayan politikacılar ve hükümetler tarafından gerçekleştirildi. Ve yazar bunun YKY'yi önceki reform girişimlerinden ayırdığını çünkü onların genellikle bürokrasinin kendisi tarafından başlatıldığını ifade eder. İkinci olarak, bürokratik prensiplere karşı yaptığı ataklar nedeniyle managerializm uzun soluklu olabilir. Artık birçok yerde bürokrasiyi destekleyenlerin sayısı azalıyor ve bürokraside azalma vaat eden her türlü çözüm önerisi popüler oluyor. Dahası, YKY sadece bürokratik çerçeveyi değiştirmekle kalmadı, birçok diğer yenilikler de getirdi. Üçüncü ve son olarak ise, kamunun faaliyet alanının daraltılması hala yönetsel programın merkezinde yer almakta ve şu ana kadar yapılan reformlarla kamunun etki alanının dışına çıkarılan alanların tekrar idarenin görev ve yetkisi içine girmesi yani özelleştirmeden sonra millileştirme uygulaması yapılması da oldukça zor görünüyor. Buna rağmen yazar, "reformların etkili olacağına inanmak için yeterli sebep olmakla birlikte, YKY'nin başarısız bir reform girişimi olup olmayacağını sadece zaman söyleyecektir" diye de hatırlatmaktadır.

Benzer şekilde Auction (1998:313) de YKY'nin uzun soluklu bir çözüm olacağını savunur. Bu yazarın iki temel gerekçesi var; yönetim işini yapmak için kullanılan yapılarda meydana gelen önemli değişiklikler ve demokratik batı sistemlerinde geleneksel bürokratik modele gerek siyasi gerekse kamuoyu desteğinin eriyip gitmiş olması. Bunlardan yola çıkarak Auction "Bu süreçte Batının demokratik yönetimleri yeniden keşfedilmemiş olabilir, fakat şu çok açık ki eski sistem birçok önemli açılardan geçip gitmiştir ve aynı derecede önemli olan başka bir şey de eski sisteme geri dönüşü de kimse beklememektedir" sonucuna varmaktadır.

Aynı verilerden yola çıkarak Theakston (1995: 159) Britanya'da YKY'nin gelişimine ilişkin değerlendirmelerini şu şekilde bitirir: "Muhafazakâr Hükümetlerin 1980' ler ve 1990' lar boyunca gerçekleştirdiği Whithehall devrimi birçok alanlarda çok büyük ve bazı alanlarda geri dönüşü olmayan değişiklikler getirdi" der. Buna rağmen, reformların geleceğine ilişkin olarak bir açık kapı bırakmayı da ihmal etmez ve "kamu personelinin ve merkezi idareyi yeniden şekillendirme süreci her zaman devam eder" cümlesiyle yorumlarını noktalar.

Bazı yorumcular ise yeni managerializmin esastan çok şekle yönelik, yüzeysel olduğunu iddia eder ve yönetim işini yapma şekillerinde hayati değişiklikler getirmediğini söylerler (Hood, 1991:8-10). Hood'a göre YKY "esas amacı olan maliyetleri düşürme konusunda etkisiz kalırken kamu hizmetlerine de zarar vermiştir" ve dahası "seçkin bir grup üst düzey yöneticinin çıkarlarına hizmet ederek onlara belli avantajlar sağlayan bir araç olmuş ve taraftarlarının savunduğu gibi dünya çapında bir sistem olmayı başaramamıştır". Buna rağmen, İngiliz kamu sektör organizasyonunda son 20 yılda meydana gelen değişiklikleri değerlendirirken Hood ve James (1995:180) "yirmi yıl önceki kamu bürokrasi devletine genel anlamda bir geri dönüş ihtimali çok az" yorumunu yaparlar. Bu kısa veya orta vadeyi kapsayan bir tahmindir. Hood (1995:180) "şu anda YKY'nin pek gözde olmayan alternatifleri sonsuza kadar sahneyi terk etmiş değiller" diyerek ve tarihsel geri dönüş periyotlarına atıfta bulunarak "kamu yönetimi alanındaki fikirlerin birçoğunun geçmişte gözde olduğu dönemler olmuştur ve yeniden doğuş özelliği bu fikirlerin entelektüel dinamiklerinin en göze çarpanlarından birisidir" hatırlatmasını yapar.

Bazı akademisyenler ise reformların kullandığı söylemler ve bunların siyaset bilimi üzerindeki genel etkileri üzerine yoğunlaşırlar. Walsh (1995:180) organizasyonlardaki değişikliklerin içeriğe yönelik olduğu kadar söyleme de yönelik olduğunu vurgular. Yazar değişikliklerin insanların yaptıkları konusunda düşüncelerindeki ve söylediklerindeki değişikliklerden de etkilendiğinin altını çizer. Kamu hizmetleri alanında pazar mekanizması söylemlerinin kullanılmasının hızla yayılmasını eleştirir ve 'siyasi konuların ve sorumlulukların pazar ekonomisinin jargonu ile anlatılmaya çalışılmasının insanları sorumluluklarından uzaklaştıracağını ve siyasi tartışmaların daha zor hale geleceğini' de göz önünde tutmayı hararetle tavsiye eder.

Yukarıdaki yorumlarda ortak nokta YKY'nin kamu idaresinin iş yapma yollarını birçok noktada değiştirmiş olduğudur. Söylem, yönetim stili ve kamu sektörü organizasyonunun bazı kurumları pazar-merkezli bir sisteme dönüştürdü. Bu dönüşüm henüz tamamlanmamış olmakla birlikte, kamu sektörünün organizasyonu geleneksel bürokratik organizasyondan hayli uzaklaşmış bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin 'sağlayanlar' tarafı kadar 'faydalananlar' tarafı da değişti veya hiç olmazsa kamu sektörünün organizasyonu konusundaki tartışmalarda öne çıktı. Bu yüzden, kamu sektörünün geleneksel bürokratik örgütlenme yapısına geri dönüş kısa ve orta vadede mümkün görünmemektedir.

SONUÇ

Kamu sektörü organizasyonunda 1970'lerin sonuyla birlikte büyük bazı değişiklikler olmaya başladı. Ekonomik, teorik ve ideolojik değişiklikler kamu

sektöründeki reformları ateşledi. Buna rağmen, bu kez reform çabaları kamu idaresinin içinden yani bürokratlardan değil fakat kamu sektörü organizasyonunun performansından ve çalışanlarından özellikle de bürokratlardan memnun olmayan siyasetçilerden geldi. Böylece, kamu varlıklarının özelleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımının özel sektöre devredilmesinin yanı sıra, hükümetler kamu personelinin sayısını azaltmaya ve kamu sektörüne özel sektör yönetim prensipleri ve yapılarını getiren politikalar üretmeye başladılar.

1980'lerin başında Margaret Thatcher'in kamu sektörünün organizasyonunda reform yapmaya istekli oluşu idarenin iş görme yollarını dramatik bir biçimde değiştirdi. Kamu sektörünün verimliliğini ve etkinliğini arttırmaya ve savurganlığı durdurmaya yönelik programları kamu sektörünün yapısı ve yönetiminde yapılan büyük bir değişiklik izledi: Next Steps Kurumlarının kurulması. 1990'ların başında Majör hükümetinin Vatandaşlar Bildirgesi bu çabaları izledi. Bu kez kamu hizmetlerinin 'faydalananlar' tarafı da hatırlanmıştı ve kamu sektörü 'müşteriler', 'kullanıcılar' ve 'seçme hakkı' gibi terimlerle tanışmış oldu. Dahası, 1997'de bir hükümet değişikliği oldu ve İşçi Partisi iktidara geldi ve onlar da kamu sektörü yönetiminin bazı konularındaki öncelikleri değiştirmekle birlikte bu reformlara devam edileceğini ilan ettiler.

Tüm bunlar geleneksel hiyerarşik kamu sektörü organizasyonundan daha bir özel sektör benzeri kamu yönetimine doğru bir hareketi işaret etmekte. Yönetim stiline olduğu kadar yönetim yapılarında da bazı büyük değişiklikler oldu. Kamu sektörü parçalara ayrılmakla kalmadı, verimlilik ve etkinliğini arttırmak için özel sektör yönetim fikirleri ve uygulamaları da kamu yönetimine uyarlandı. Dahası, vatandaşlara hitaben 'müşteriler', 'tüketiciler' 'kullanıcılar' gibi terimlerin kamu yönetimine girmesinden de anlaşıldığı gibi kamu hizmetlerinden 'faydalananlar' da bu konudaki tartışmaların ön saflarında yer almaya başladı.

Sonuç olarak, kamu yönetimi işinin yapılış şekillerini değiştiren bir seri yenilikler olarak YKY, uygulanacak yönetim teknikleri konusundaki öncelikler hükümetten hükümete değişiklik gösterse bile öngörülebilecek, gelecekte kalıcı olacak gibi görünüyor. Yine de şunu akıldan çıkarmamak gerekir ki kamu ve özel sektörün ortamında olabilecek değişikliklerin Yeni Kamu Yönetimi'nin yerini 'daha yeni bir kamu yönetimi'nin alması ihtimali her zaman vardır.

KAYNAKÇA

- Auction, P., 1998, 'Restructuring government for the management and delivery of public services' in B.G. Peters and D.J. Savoie (eds). *Taking Stock: Assessing public sector reforms*, Canadian Centre for Management Development London: McGill-Queens's University Press.
- Butcher, T., 2000, 'The Civil Service: Structure and management' in R. Pyper and L. Robins (eds.), 2000, *United Kingdom Governance*, London: Macmillan Press Ltd.
- Dowding, K., 1993 'Managing the civil service' in R. Maitment and G. Thompson (eds.) 'Managing the United Kingdom: An introduction to its political economy & public policy', London: Sage Publications.
- E. Ferlie et al, 1996, *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Flynn, N, 1997, *Public Sector Management*, 3rded., London: Prentice Hall.
- Hood, C., 1991, 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, Spring 1991, Vol. 69, Number 1, pp.
- Hood, C., 1995, 'Emerging Issues in public Administration', *Public Administration*, Vol. 73, Spring 1995, pp. 165-183.
- Hood, C., and James, O., 1997, 'The Central Executive' in P. Dunleavy et al. (eds), *Developments in British Politics*, London: Macmillan Press Ltd.
- Hughes, O.E., 1994, *Public Management and Administration*.
- Pollitt, C., 1998 'Managerielism Revisited' in B.G. Peters and D.J. Savoie (eds). *Taking Stock: Assessing public sector reforms*, Canadian Centre for Management Development London: McGill-Queens's University Press.
- Pyper, R. And Robins, L., 2000, 'Conclusion' in R. Pyper and L. Robins (eds.), 2000, *United Kingdom Governance*, London: Macmillan Press Ltd.
- Rhoder, R.A.W., 1991, 'Theory and Methods in British Public Administration: the view from Political Science' in *Political Studies* 1991, Volume 39 No 3, September.
- Rhoder, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Savoie, D.J., 1993, 'Globalization and Governance', Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Turner, M. And Hulme, D., 1997, 'Government, Administration & Development: Making the state work', London: Macmillan Press Ltd.
- Theakston, K., 1995, *The Civil Service since 1945*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Walsh, K., 1995, 'Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and new public management', London: Macmillan Press Ltd.

KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİ, PROBLEMLERİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yılmaz ARSLAN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Mahalli İdare Birlikleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler tarafından belli hizmetleri işbirliği yaparak daha etkin ve verimli yürütmek amacıyla kurulan mahalli idare birimleridir.

2709 sayılı T.C. Anayasasının 127. maddesinde; “...Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri KANUNLA düzenlenir.” denilmek suretiyle mahalli idarelerin kuracağı birlikler için Bakanlar Kurulu izni alınması gerektiği, birliklerle ilgili düzenlemelerin Kanunla yapılacağı, bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

442 sayılı Köy Kanununun 47 ve 48. maddelerinde ise esas itibariyle iki veya daha fazla sayıda köyü ilgilendiren işlerin yapılmasına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Mahalli İdare Birlikleriyle ilgili en kapsamlı düzenleme 1580 sayılı Belediye Kanununun 133-148 maddeleri arasında yapılmıştır. Bu maddelerde; birliklerin kimler tarafından kurulabileceği, tüzüğün nasıl kesinleşeceği, tüzükte hangi hususların yer alacağı, tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı, birliğin tasfiyesi, tüzel kişiliği, birlik meclisi, encümeni ve başkanı ile ilgili hususlar düzenlenmiştir. Belediye Kanunundaki bu düzenlemeler köyler arasında kurulacak birlikleri de kapsamaktadır.

Anayasada ve ilgili diğer yasalarda birlik kurulmasına ilişkin prosedürün kolaylığı nedeniyle, zaman içerisinde farklı konularda çok sayıda mahalli idare birliği kurulmuştur. 1960’11 yıllara kadar mülki idare amirleri önderliğinde yol, su, elektrik, telefon hizmetlerini yürütmek için sınırlı alanlarda faaliyet gösteren

mahalli idare birlikleri kurulmuş, 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı'nın faaliyete geçmesiyle birlikte köy yolları, köy içme ve sulama suları gibi konularda hizmet vermek üzere Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulmaya başlanmış ve birlik sayısında büyük artışlar olmuştur. 1978 yılında kurulan Yerel Yönetimler Bakanlığı döneminde de özellikle belediyeler arasında birlikler kurulması uygulaması teşvik edilmiş ve bu nitelikte belediye birlikleri kurulmuştur.

İl Özel İdarelerinin ve Belediyelerin hukuki altyapısının yeterli ve uygulamanın yerleşmiş olduğu dikkate alınarak İl Özel İdarelerinin ve Belediyelerin kendi aralarında veya birbirleriyle kurdukları birliklerin de hukuki altyapısının Köylere Hizmet Götürme Birliklerine göre yeterli olduğu değerlendirildiğinden, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler bu çalışmamızın kapsamı dışında tutulmuştur.

Başkanı Mülki İdare Amiri olan ve köylerin katılımıyla kurulan, esas itibarıyla 25-30 maddelik kuruluş Tüzükleriyle faaliyetlerini yürüten, bunun dışında herhangi bir yazılı düzenlemeye tabi olmayan, birçok il ve ilçede küçümsenmeyecek miktardaki bütçelere sahip olan Köylere Hizmet Götürme Birliklerinde gerek teftişler sırasında tespit edilen ve gerekse mülki idare amiri meslektaşlarımızın zaman zaman dile getirdikleri yönetim, mali yapı ve denetim problemleri ile bunların çözümüne yönelik öneriler bu çalışmada ele alınacaktır.

KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİNİN KURULMASI VE TİP TÜZÜK UYGULAMASI

1982 Anayasasından önce mahalli idare birlikleri; Belediye Kanununun 134. maddesine göre, üye olacak mahalli idare birimlerinin meclisleri tarafından kabul edilmiş bir tüzüğün hazırlanması, bu tüzüğün üyeler aynı il sınırları içerisinde ise ilgili Vali, farklı illerin sınırları içerisinde ise İçişleri Bakanı tarafından onaylanması ile kurulabiliyordu. Ancak, 1982 Anayasasının 127. maddesinde mahalli idarelerin birlik kurmaları için Bakanlar Kurulundan izin alınması zorunluluğu getirildiğinden, Belediye Kanununun 134. maddesinde düzenlenen prosedüre Bakanlar Kurulunun izninin de eklenmesi şeklinde uygulama yapılmaktadır.

Belediye Kanununun 135. maddesinde, Birlik Tüzüklerinde mutlaka bulunması gereken hususlar tek tek sayılmıştır. Birlikler arasında kuruluş ve çalışma benzerliği sağlamak, farklı ve yanlış uygulamalara son vermek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından 1971 yılında tip tüzük örneği hazırlanmıştır. Aradan geçen

zaman içerisindeki değişim ve gelişmeler dikkate alınarak İçişleri Bakanlığınca 18.07.1990 gün ve 15616 sayılı yazı ekinde (33) maddelik yeni bir tip tüzük örneği hazırlanmış ve tüzüklerin bu örneğe uygun olarak düzenlenmesi istenmiştir.

İçişleri Bakanlığınca hazırlanan tip tüzüğe uygun olmadığı gerekçesiyle, bir birlik tüzüğünün onaylanmaması işleminin yargıya intikali sonucu, Danıştay 8. Dairesi 03.07.1991 gün ve E: 1990/1429, K: 1991/1278 sayılı kararıyla söz konusu tip tüzüğün bağlayıcılığının bulunmadığını belirterek tüzüğün onaylanmaması işlemini iptal etmiştir. Danıştay bu kararı, Anayasanın 127. maddesinin mahalli idare birliklerine ilişkin son fıkrası hükmünün Anayasanın 177. maddesinin (d) bendi hükmü karşısında yürürlüğe girmediği, dolayısıyla Bakanlar Kurulu izni alınmadan birlik kurulabileceği görüşüne dayandırmıştır. Danıştay'ın bu kararına rağmen Anayasanın 177. maddesinin (e) bendi uyarınca birliklerin kurulabilmesi için Bakanlar Kurulu izni alınması gerektiği kanaatiyle uygulama sürdürülmektedir.

Anayasanın 177. maddesi Anayasanın yürürlüğe girişini düzenlemektedir. Danıştay'ın gerekçe gösterdiği (d) bendinde; "...Mahalli idareler ile ... ilişkin hükümler ise ilgili Kanunların yayımlanması ile yürürlüğe girer." denilmektedir. Anayasanın mahalli idarelere ilişkin 127. maddesinin son paragrafında; "...Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri KANUNLA düzenlenir." denilmektedir ve bu konularda aradan geçen zaman içerisinde Kanuni bir düzenleme yapılmamıştır.

Merkezi yönetimin uygulamasına gerekçe gösterdiği, Anayasanın 177. maddesinin (e) bendinde; "Anayasanın halkoylaması sonucu kabulünün ilanı ile birlikte yürürlüğe girecek hükümleri ve mevcut ve kurulacak kurum, kuruluş ve kurullar için yeniden Kanun yapılması veya mevcut Kanunlarda değişiklik yapılması gerekiyorsa bunlara ilişkin işlemler mevcut Kanunların Anayasaya aykırı olmayan hükümleri veya doğrudan Anayasa hükümleri, Anayasanın 11 inci maddesi gereğince uygulanır" denilmektedir. Atf yapılan Anayasanın 11. maddesinde ise; "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme, yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." denilmektedir. Dolayısıyla Kanuni bir düzenleme yapılmamış bile olsa, Anayasa hükmü olduğundan birlik kuruluşlarında Bakanlar Kurulu izni alınmaya devam edilmektedir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü web sitesinden alınan bilgiye göre; Bakanlık bilgisi dahilinde toplam 1361 adet mahalli idare birliği bulunduğu, bunlardan Bakanlar Kurulu kararıyla kurulanların sayılarının 950 olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, Türkiye genelinde 3000 civarında birlik olduğu, 1982 öncesinde Vali onayı ile kurulan birliklere ilişkin bilgilerin tamamının Bakanlık kayıtlarında bulunmadığı, bunların tespiti için İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 23.08.2002 gün ve 61616 sayılı yazının illere gönderildiği anlaşılmış olup, istenen bilgiler toplandığında mahalli idare birliklerinin sayılarına ilişkin daha sağlıklı bilgilere ulaşılabileceği beklenmektedir.

MÜLKİ İDARE AMİRLERİ VE KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİ

Türk idare sisteminde mülki idare amirleri merkezi yönetimin taşradaki temsilcileridir ve bu nitelikleriyle de merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayet işlemlerini de yürütürler. Valilerin bir mahalli idare birimi olan İl Özel İdaresinin başı olmaları Kanunun verdiği yetkiye dayanmaktadır.

Valilerin, Vali Yardımcılarının veya Kaymakamların köylerin oluşturduğu mahalli idare birliklerine başkanlık etmelerini hukuki olarak izah edebilecek hiçbir dayanak olmamakla birlikte uygulamanın bu yönde geliştiği ve bunun bir zaruret olduğu kabul edilmektedir. Bu genel kabulden hareketle, başkanı mülki idare amiri olan Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin bir mahalli idare birimi olarak tanımlanamayacağına ilişkin görüşler de ileri sürülmektedir. Bu hukuki tartışmaya girmek tarafımızdan yararlı görülmemekle birlikte, İçişleri Bakanlığının konuya müdahalesini gerekli kılan bir başlangıç olarak değerlendirilmektedir. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin mahalli idareler boyutundan ziyade mülki idare amirleri boyutunun öncelik ve önem taşıdığı uygulamalardan anlaşılmaktadır.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi'nin YerelNET projesi kapsamında web sitesinden alınan bilgilere göre; 1940-1998 döneminde mahalli idare birlik sayısı 1443'e yükselmiş, bunlardan 913 tanesi 1991-1998 döneminde kurulmuştur.

Yine 1995 yılında varlığı belirlenen 906 birlik üzerinde yapılan incelemede; Birlik Başkanlarının % 77'sinin Kaymakam, % 9'unun Vali veya Vali Yardımcısı, % 9'unun köy muhtarı, % 5'inin de belediye başkanı olduğu, 906 birlikten 652 tanesinin köylerin katılımıyla kurulan birliklerden oluştuğu ve bunun oran olarak % 72'ye tekabül ettiği anlaşılmıştır.

Görüldüğü gibi mahalli idare birlikleri içerisinde başkanı mülki idare amiri olanlar % 86 gibi büyük bir orana sahiptir. Dolayısıyla bu konuda aksayan hususların İçişleri Bakanlığı tarafından düzeltilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİNİN GELİR VE GİDERLERİ

İçişleri Bakanlığınca hazırlanan tip tüzük örneğine göre birliklerin gelir ve giderleri aşağıdaki şekilde sayılmıştır;

Birliğin Gelirleri (Md.18)

1. Birliğe üye..... bütçelerinin bir önceki yıl Bütçe Kesin Hesapları esas alınarak gelirleri toplamının en az %... oranında koyacakları katılım payı,
2. Genel, Katma ve Özel Bütçelerden yapılacak yardımlar,
3. Hizmet karşılığı alınacak ücretler,
4. Her türlü yardım ve bağışlar,
5. Gönüllü harcamalara katılım payları,
6. Çeşitli gelirler,

Birliğin Giderleri (Md.19)

1. Kanunlar ve Tüzükle birliğe verilen görev ve hizmetleri karşılamak için yapılan harcamalar,
2. Birlik idaresinin yönetim ve personel giderleri,
3. Birlik Meclisi ve Birlik Encümen Üyeleri ile Başkan ve Başkan Vekili yolluk ve diğer giderleri,
4. Özel Kanun, Birlik Meclis Kararı, İlan ve Sözleşmelere dayanan harcamalar ve borçlar,
5.
6.
7. Çeşitli giderler.

Tip tüzüğü örnek alan Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin tüzüklerinde de bu maddeler aynen yer almıştır. Ancak uygulamada yukarıda sayılan gelir ve gider kalemleri dışında çok sayıda ve farklı nitelikte gelirler temin edildiği ve giderler yapıldığı tespit edilmiştir.

2001 ve 2002 yıllarında teftişinde bulunulan Antalya, Ankara, Ağrı ve Manisa illerine bağlı toplam (10) ilçede ve taşrada görev yapılan yıllarda çalışılan

ilçelerdeki Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ilişkin bilgiler baz alındığında, konuya ışık tutması açısından gelir ve giderlere ilişkin fiili durum ise şöyledir.

Uygulamada Birliklerin Başlıca Gelirleri

1. Bazı kamu hizmetlerinin sunumu sırasında vatandaşlardan alınan bağışlar birliklerin en yaygın gelir kalemini oluşturmaktadır. Bu gelir başlı makbuzlarının ilçedeki bazı kurum ve kuruluşlara dağıtılması suretiyle bu birimler tarafından toplanarak birlik hesaplarına intikal ettirilmekte, toplanan paradan toplayan birimin de bazı ihtiyaçlarının karşılanması suretiyle teşvik unsuru olarak da kullanılmaktadır. Gönüllülük esasına dayandığı söylene de bu uygulamanın kamu gücü kullanılarak gönüllülük esasına çok sadık kalınmadan yürütüldüğü değerlendirilmektedir.

2. İl ve ilçelere odun ve kömür tahsis edildiği dönemlerden kalma alışkanlıkla, mülki idare amirleri tarafından mutemetlik yetkisi birliklere verilmekte, birlikler de piyasadan temin ettikleri odun ve kömürü üzerine kar ilave ederek özellikle resmi kuruluşlara ve şahıslara satmakta, bazen mutemetlik yetkisi şahıslara verilmekte, onlardan ton başına belli bir miktar birliğe gelir temin edilmektedir. (Bu işi birlik bünyesinde yapmayan, denetim kapsamı dışında olduğu da dikkate alınarak Tevzi Komisyonu adı altında bir komisyon marifetiyle yapan il ve ilçeler de vardır.)

3. İl Özel İdaresi bütçesinden finanse edilen eğitim ve sağlıkla ilgili inşaatlar müteahhit veya taşeron sıfatıyla birlikler tarafından üstlenilmekte ve buradan gelir elde edilmektedir.

4. İl Özel İdareleri tarafından bazen tahsis amacı belirtilen, bazen de genel nitelikte yardımlar birliklere gönderilmektedir.

5. Sosyal Yardımlaşma Vakıfları adına bazı işler üstlenilerek gelir sağlanmaktadır. (Örneğin taşıma kapsamındaki öğrencilere yemek veya kumanya dağıtılması, fakirlere kömür, gıda v.b. dağıtılması işleri gibi.)

6. Taş ocağı, kum ocağı, konkasör şantiyesi açılarak, buralarda üretilen malzemelerin ihtiyaç sahiplerine satılması suretiyle kar elde edilmektedir.

7. Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan yayla niteliğindeki yerlere çıkan hayvan sahiplerine izin verilmesi sırasında kira bedeli veya izin bedeli adı altında gelir elde edilmektedir.

8. Birliklere ait taşınmaz mallardan kira veya bunların mülkiyetinin satışından gelir elde edilmektedir.

9. Tütün yetiştirilen yörelerde, Tekel tarafından satın alınan tütün bedeli üzerinden genellikle %1 kesinti yapılmakta ve Tekel idaresi tarafından birlik hesaplarına aktarılmaktadır.

10. Sınır ticareti kapsamında sınır kapılarından giriş-çıkış yapan araçların dezenfekte edilmesi sonucunda belli bir ücret alınmakta, ayrıca sınır kapısı park alanında bekleyen araçlardan park bedeli adı altında ücret alınmaktadır.

11. Sınır il ve ilçelerindeki kapılarda, günlük giriş-çıkış yapan yabancı uyruklu şahıslardan makbuz karşılığı para alınmaktadır.

12. Valilikler tarafından verilen Sınır Ticareti Belgesi birlikler tarafından da alınmakta, buna dayalı olarak alınan İthalat Uygunluk Belgelerinin bu işle iştigal eden kişilere devredilmesi karşılığında gelir elde edilmektedir.

13. Bütçe rakamları içerisinde çok önemsiz bir paya sahip olmakla birlikte birliğe üye köylerden katılım payı alınmaktadır.

Uygulamada Birliklerin Başlıca Giderleri

1. Harcamalar genel olarak eğitim, sağlık, spor ve diğer köy altyapı hizmetlerini gerçekleştirmeye amacıyla ve prensip olarak köylere hizmet sunulmasına yönelik olarak yapılmaktadır.

2. Harcamalar içerisinde kamu kurum ve kuruluşlarının genel bütçe ödenek yetersizliği nedeniyle karşılayamadıkları ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yapılan harcamalar önemli bir yer tutmaktadır. (Bina yapımı, bakım ve onarımı, demirbaş alımı, araç alımı, onanımı, akaryakıt alımı, su, elektrik, telefon v.b. tarifeli ödemelerin yapılması)

3. Doğrudan köylerle ilgisi olmayan, başka kurum ve kuruluşların kaynaklarıyla yapılması gereken işhane, spor salonu, halı saha, misafirhane, öğretmenevi gibi işler için harcamalar yapılmaktadır.

KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİYLE İLGİLİ OLARAK TESPİT EDİLEN ÖNEMLİ PROBLEMLER

1. Birliklerin isimlerinde belli bir standart olmaması, ...Köylere Hizmet Götürme Birliği, ...Köylerine Hizmet Götürme Birliği, ...İlçesi ve Köylerine Hizmet Götürme Birliği, ...İlçesi Toplum Kalkınma Birliği v.b. adlar kullanılması.

2. Birliklerin parasal imkânları ve büyüklüklerine bağlı olarak tüzüklerinin çok farklı ve yetersiz olması, bir kısmının 1970'li yıllardaki tüzüklerle işlemlerini yürütmesi, 1990 yılındaki tip tüzüğe uygun düzenleme yapmamış

olması, tüzük değişikliklerinin ilgili Valilerin tutumuna bağlı olarak ya hiç yapılamaması, ya da gerekli gereksiz birçok defa değişiklik yapılmış olması.

3. Birlik Meclisi ve Birlik Encümeni oluşumlarının belli bir standardının olmaması, Birlik tüzüklerinde farklı düzenlemeler yapılması ve uygulanması, “doğal üye, tabii üye” adı altında ilgili, ilgisiz birçok daire amirinin veya memurların üye yapılması, bunların oy haklarının bulunması, birlik başkanlarının iş ve işlemleri kendi mahiyetindeki personelle yürütme eğilimi içerisinde olmaları.

4. Birlik Meclisi ve Birlik Encümeni toplantılarının düzenli olarak yapılmaması, bazen evrak üzerinde yapılmış gibi gösterilmesi, bazı kararlarda üyelerin çok eski tarihli imzalarının bile tamamlanmamış olması, iş ve işlemlerin tamamının birlik başkanının emir ve direktifleriyle yapılması, daha sonra kararın bu çerçevede alınması, hatta bazı birliklerde Birlik Meclisi ve Encümeninin birçok yetkisinin alınan kararla Birlik Başkanına devredilmesi ve katılımcı bir birlik anlayışından ciddi oranda sapmalar olması.

5. Bütün birlik tüzüklerinde yer almasına rağmen, Tüzüğün uygulamasına ilişkin yönetmelik çıkarılmaması.

6. Birlik Tüzüğü'nün amaç maddesinin çok kısa ve çok genel nitelikte düzenlenmesi, ayrıntılı bir düzenleme yapılmaması, görev alanının çok kapsamlı tutulması.

7. Birlik gelirleri ve giderlerinin tespitinde belirli bir standart olmaması, tüzükte yazılı gelir ve gider kalemleri dışında gelir ve giderler bulunması.

8. Birliklerin ihale mevzuatı karşısındaki durumlarının belirsiz olması, tüzüklerde genelde ihale kanununa tabi olunmadığının ifade edilmesine rağmen hangi usule tabi olduğunun belirlenmemiş olması, bazı birliklerin de ihale kanununa tabi olduğunun tüzükte belirtilmiş olması ancak bunun hukuken mümkün olmadığını bilinmemesi.

9. Birliklerin çeşitli alanlarda ticari faaliyette bulunmaları, buna ilişkin usul ve esasların herhangi bir metinle düzenlenmemiş olması.

10. Birliklerin başka birimlere ait çeşitli inşaat işlerini taşeron sıfatıyla üstlenmeleri ve bir tür müteahhitlik yapmaları.

11. Vakıf Başkanının ve Birlik Başkanının aynı kişi olmasına rağmen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından finanse edilen bazı işlerin birlikler tarafından kar amaçlı olarak üstlenilmesi, bu yolla makul ölçülerin üzerinde kaynak transferi yapılması.

12. Vergi mükellefiyeti açısından birliklerin durumunun net olarak ortaya konulmamış olması, bazı birliklerin Kurumlar Vergisi ve KDV'yi düzenli olarak ödediği halde bazı birliklerin hiç vergi ödememesi, harcamalar sırasında Damga Vergisi ve Stopajla ilgili yükümlülüklerin düzenli olarak yerine getirilmemesi ve dolayısıyla Devletin vergi kaybına uğraması.

13. Köylere yönelik hizmetlerle ilgili olmayan, genel idareye ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarının genel bütçe ödenekleriyle karşılamaları gereken ihtiyaçlarının bildiklerce karşılanması, bu uygulamanın kurum amirlerini belli oranda rahata ve tembelliğe itmesi ve dolayısıyla ödenek talebi ve takibi konusunda gayret göstermemeleri, ihtiyacın üzerinde döşeme, demirbaş, kırtasiye ve bilgisayar alımları yapılması.

14. Birliklerin personel istihdamında belli bir standardın olmaması, işlemlerin genelde özel idare, maliye veya kaymakamlık personeli eliyle yürütülmesi ve bu kişilere ilave ödemeler yapılması.

15. Birlik Başkanı, Encümen Üyeleri ve Saymanlara belli bir standarda bağlı olmaksızın ücret, huzur hakkı v.b. adlar altında ödemeler yapılması, bazen bu ödemelerin makul ölçülerin üzerinde olması.

16. Taahhüt Kanununa tabi olmayan birliklerin araç alımları konusunda belli bir düzenlemenin olmaması nedeniyle keyfi davranılması.

17. Birliklerin İl Özel İdaresiyle ilişkilerinin belli bir standardının olmaması, Valilerin tutumuna bağlı olarak ilişkilerin sürdürülmesi, Valilerin İl Özel İdaresinden doğrudan yaptıkları taktirde belli prosedüre uymaları gereken konularda ilçe birliklerine para aktarmak suretiyle bu işleri yaptırılmaları ve birliklerin aracı olarak kullanılması.

18. Son yıllarda Köy Hizmetleri işçilerine kendi kurullarınca fazla çalışma ücreti ödenmediği gerekçesiyle İl Özel İdarelerinden aktarılan paralarla işçilere fazla mesai ödenmesi, bu kurumun araçlarına ait bazı yedek parça ve onarım giderlerinin de zaman zaman birliklerce karşılanması.

19. Birliklerin bütçe ve muhasebe işlemlerinin nasıl yürütüleceğine ilişkin düzenleyici bir metnin bulunmaması nedeniyle, çok farklı formatta bütçe, kesin hesap çizelgeleri hazırlanması, farklı defterler tutulması, avans sisteminin belli olmaması.

20. Kırsal kesimde vatandaşlar arasında tenkit konusu olabilecek ve lüks olarak değerlendirilebilecek alanlara harcamalar yapılması, (Sık sık Kaymakamlık lojmanlarının onarılması, hatta ilave lojman yaptırılması, Kayma-

kamliğa ve diğer bazı kuruluşlara binek araç alımları, çok lüks sayılabilecek 4x4 arazili araç alınılan v.b.), temsil, tören ve ağırlama giderlerinin ilçelerde birlik bütçesinden karşılanması, ancak bu konuda herhangi bir yazılı düzenlemenin bulunmaması.

PROBLEMLERİN ÇÖZÜMÜNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Anayasanın 127. maddesinin öngördüğü kanuni düzenlemenin yapılarak genelde Mahalli İdare Birlikleri ve özelde konumuzu oluşturan Köylere Hizmet Götürme Birlikleriyle ilgili hukuki altyapının oluşturulması kesin çözüm yoludur.

Yerel Yönetimler Yasa Tasarılarında İlçe Köy Birlikleri ve köylere yardımla ilgili bazı düzenlemeler yer almıştır. Bu düzenlemeler arasında; her ilçede Kaymakam başkanlığında köye döntük tüm işleri yüklenecek olan “İlçe Köy Birliklerinin kurulacağı, bu birliklerin Devlet muhasebe ve ihale sistemi dışında çalışacağı, 1475 sayılı İş Kanununa göre işçi istihdam edebileceği, istihdam giderlerinin birlik bütçesinin 1/10’unu geçemeyeceği, İl Özel İdare bütçe gelirlerinden en az %10’unun bu birliklere köy nüfuslarına göre aktarılacağı, bu birliklerin ihale, bütçe ve muhasebe iş ve işlemlerinin Maliye Bakanlığının da görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir Yönetmelikle düzenleneceği sayılabilir.

Konuyla ilgili Kanuni düzenleme yapılmasını temenni etmek dışında bu aşamada söylenebilecek fazla bir şey yoktur ve Kanuni düzenlemelere ilişkin işlemler bu çalışmamızın kapsamı dışındadır.

Başkanı Mülki İdare Amiri olan KÖYLERE HİZMET GÖTÜRME BİRLİKLERİ ile ilgili mevcut aksaklıkların giderilmesine yönelik olarak İçişleri Bakanlığı tarafından aşağıdaki tedbirlerin alınması ve düzenlemelerin yapılmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

A. İçişleri Bakanlığı tarafından düzenleyici bir GENELGE çıkartılmalıdır.

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin tüzüklerindeki eksiklik ve yanlışlıkların düzeltilmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından bir Genelge çıkartılarak Valiliklere gönderilmelidir.

Yeni kurulacak birliklerde izlenecek prosedürden ziyade, daha önceden kurulmuş ve faaliyetlerini sürdüren birliklerin aksayan yönlerinin giderilmesi hususu öncelik taşımaktadır. İl merkezi ve ilçelerin neredeyse tamamında Köylere Hizmet Götürme Birlikleri kurulmuş ve tüzüklerine göre faaliyetlerini

yürütmektedirler. Bu tüzüklerin tamamında “tüzük değişikliğinin” nasıl yapılacağına ilişkin hüküm bulunmaktadır. Bu düzenleme genelde değişikliğin Birlik Meclisinde kabul edilmesi ve ilgili Valinin onayı ile yapılabileceği şeklindedir. Dolayısıyla Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile ilgili olarak yapılması gereken ve tüzük değişikliğini gerektiren hususlar tespit edilmeli, çıkarılacak bir Genelge ile Valiliklere bildirilmeli, il merkezi ve ilçelerdeki Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin tüzüklerinde gerekli ilave ve değişikliklerinin yapılması sağlanmalıdır.

Tüzük değişikliği konusunda çıkarılacak Genelgede;

1. 1580 sayılı Belediye Kanununun 135. maddesinde belirtilen hususların tamamının Köylere Hizmet Götürme Birlikleri tüzüklerinde yer alması sağlanmalıdır.

2. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin amacını düzenleyen tüzük maddesinin açık, anlaşılabilir, “kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, köylere hizmet sunan kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarının karşılanması” gibi genel ifadelerden ve başka Kanunlara atıf yapılarak oradaki görevlerin birlikçe de yapılabileceği gibi genellemelerden uzak, sadece köylere yönelik hizmetleri içeren ve maddeleştirilmiş olarak düzenlenmesi sağlanmalıdır.

3. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Birlik Meclisinin duruma göre Vali, Vali Yardımcısı ve Kaymakam Başkanlığında üye köy muhtarlarının iştirakiyle oluşmalı, bunların dışında doğal üye adı altında İl Genel Meclisi Üyesi, çeşitli kurum müdürleri veya memurlarının Meclis üyesi olmalarına ilişkin tüzükteki düzenlemelerin değiştirilmesi sağlanmalıdır.

4. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Birlik Encümeninin Vali, Vali Yardımcısı veya Kaymakam Başkanlığında, Birlik Meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği (4) üye ile oluşturulması, Birlik Sekreteri, Sayman veya başka kurum temsilcilerinin doğal üye olarak Birlik Encümenine katılmalarına ilişkin tüzüklerdeki düzenlemelerin değiştirilmesi sağlanmalıdır.

5. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri amaçlarını gerçekleştirmek için ticari faaliyette bulunacaklarsa bunun mutlaka Tüzükte yer alması sağlanmalı, ticari faaliyetleri nedeniyle Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin vergi mevzuatı açısından durumlarının belirlenmesi amacıyla Bakanlığımız Hukuk Müşavirliği ve Maliye Bakanlığının yazılı görüşleri alınarak, bu çerçevede izlenecek yöntem belirlenmelidir.

6. Birlik Meclisinin kabulü ve ilgili Valinin onayı ile; aşağıda belirtilen Yönetmeliklerin çıkartılması tüzük hükmü haline getirilmeli, bu konuda

bağlayıcı olmamak kaydıyla yol göstermek amacıyla Yönetmelik taslakları hazırlanarak Genelge ekinde Valiliklere gönderilmelidir. Çıkarılmasında yarar görülen Yönetmelikler sunlar olabilir;

a) Köylere Hizmet Götürme Birliği Meclisi ve Encümeninin Oluşumu, Görüşme Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik,

b) Köylere Hizmet Götürme Birliği Gelirlerinin Tahsili Usulü Yönetmeliği,

c) Köylere Hizmet Götürme Birliği Bütçesinden Üye Köylere ve Köylere Hizmet Sunan Kurum ve Kuruluşlara Yapılacak Yardımlar Yönetmeliği, (Köylere hizmet sunan Kurum ve Kuruluşlara yapılacak yardımların miktarı bütçenin %10'unu geçmemelidir.)

d) Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Ticari Faaliyetlerin Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik,

e) Köylere Hizmet Götürme Birliği Çalışanlar Yönetmeliği (İstihdam giderleri bütçenin %10'unu geçmemelidir)

f) Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Bütçesinden Karşılancak Temsil ve Ağırnlama Giderleri Yönetmeliği, (Bütçenin %5'ini geçmemelidir.)

7. Birlik Meclisi Üyeleri, Birlik Encümen Üyeleri, Birlik Başkanı, Birlik Saymanı gibi görev ifa edenlere ücret ödenip ödenemeyeceği konusunun mutlaka tüzükte yer alması sağlanmalı, ödeme yapılacaksa bunun ölçütü mutlaka belirlenmelidir.

B. İçişleri Bakanlığı tarafından Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Alım, Satım, İhale, Bütçe ve Muhasebe İşlerine İlişkin Yönetmelik veya Yönerge çıkartılmalıdır.

Köylere Hizmet Götürme Birlikleriyle ilgili en önemli problem ihale iş ve işlemlerinin nasıl yapılacağıının belirlenmemiş olmasıdır. Bazı tüzüklerde birliğin 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olmadığı belirtilmekte ancak hangi usule tabi olduğuna ilişkin hiçbir kayıt ve düzenleme bulunmamaktadır.

Bazı tüzüklerde ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tabi olduğu hükmü yer almaktadır. Ancak 2886 sayılı Kanunun 1. maddesinde köyler ve dolayısıyla köy birlikleri Kanım kapsamına alınmamıştır. Ayrıca 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun kapsamını düzenleyen 2. maddesinde il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları

birlikler kapsama alınmışken, köyler ve bunların kurdukları birlikler kapsama alınmamıştır. Dolayısıyla Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin tüzüklerine, 2886 veya 4734 sayılı Kanunlara tabi olduğunun belirtilmesinin hukuken geçerliliği yoktur.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin ihale iş ve işlemlerinin ya birlik tüzüğünde ayrıntılı olarak düzenlenmesi, ya da bu konuda ortak bir düzenlemenin yapılarak uygulanması sağlanmalıdır. Bu düzenlemenin tüzükte değil de ayrı bir yönetmelik veya yönerge ile yapılmasının daha pratik ve sağlıklı olacağı değerlendirilmektedir. Neredeyse sayıları 1000'e ulaşmış olan Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin herbirinin ayrı ayrı bu konuda düzenleme yapması uygulama birliği açısından sakıncalıdır. Bu nedenle düzenlemenin İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yapılması daha doğru bir yöntemdir.

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri İhale, Bütçe ve Muhasebe İşlerine İlişkin düzenlemede;

1. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri tarafından yapılacak alım, satım, yapım, onarım ve kiralama işlemlerinde uygulanacak ihale yöntemlerinin ayrıntıları belirlenmeli, 2886 veya 4734 sayılı Kanunlarda belirlenen ihale yöntemlerinden uygun görülenler alınacaksa bunlar aynen düzenleme metnine geçirilmeli, ilgili Kanunlara atıf yapılarak değiştirilmemelidir.

2. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri İhale Komisyonunun Birlik Encümeni olduğu mutlaka belirtilmelidir.

3. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri için ortak bir Bütçe ve Kesin Hesap Formu geliştirilmelidir.

4. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri için uygun bir Muhasebe sistemi oluşturulmalı ve bilgisayar ortamında Muhasebe Programı geliştirilmesine öncülük edilmelidir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İlçe Özel İdarelerinin kurulamaması, İl Özel İdarelerinin ilçelerde Kaymakamları dışlayan yapısı, Köylere götürülecek hizmetlerle doğrudan ilgili olan Kaymakamların parasal imkâna sahip olmamaları nedeniyle köylerden gelen talepleri ilgili birimlere havale etmek dışında fonksiyonları olmaması ve bunun doğurduğu olumsuzluklar, Kaymakamları yeni arayışlara itmiş ve bu arayışların doğal bir sonucu olarak özellikle 1980 sonrasında Köylere Hizmet Götürme Birlikleri yaygınlaşmıştır.

İlçelerde Kaymakamlar başkanlığında kurulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, ilgili köylerin istek ve arzularından çok Kaymakamların isteği ve köyleri yönlendirmesiyle kurulmuştur. İlçelerdeki bu uygulamalar illerde de örnek alınmış ve merkez köylerini kapsayacak şekilde, Valiler veya genelde Vali Yardımcıları başkanlığında benzer nitelikte birlikler kurulmuştur.

Her ne kadar Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Tüzüklerinde yazılı olan Meclis ve Encümen gibi karar organları bulunmakta ise de mevcut yapı içerisinde asıl belirleyici olanın Birlik Başkanı sıfatını taşıyan Mülki İdare Amirleri olduğu gözardı edilemez bir gerçektir.

Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin, Mülki İdare Amirlerinin özel gayretleri ile oluşturulan bütçeleri ile gerek köylere ve gerekse ilçe merkezlerindeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu hizmetlerine yönelik olarak önemli çalışmalar yaptıkları, Devlet-Vatandaş işbirliğinin oluşturulmasında birliklerin öncülük ettiği, ülkemizdeki ödenek sisteminin yetersizliğinden ve düzensizliğinden kaynaklanan nedenlerle kâğıt, kalem alınamayan, memurların oturacağı masa ve sandalye bulunamayan ve vatandaş nezdinde prestij kaybeden kurum ve kuruluşlara çeki-düzen verilmesini sağladıkları ve dolayısıyla kırsal kesimde toplum kalkınması çalışmalarında önemli fonksiyonları yerine getirdikleri gerçeğini kabul etmek, bu konuda emeği geçen insanlara haksızlık yapmamak açısından bir görev olarak değerlendirilmektedir.

Burada dikkate alınması gereken konu; artık her ilçede en az bir adet, bazı ilçelerde de birden çok sayıda kurulmuş bulunan Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin gerek sayı ve gerekse parasal boyutlarının dikkate alınarak konunun esaslarına ilişkin ayrıntılı ve yazılı düzenlemelerin yapılmasının gerekliliğidir.

Ülkemizde özellikle son yıllarda kamu kaynaklarının önemli bir kısmının gerek ihmal ve gerekse suiistimal nedeniyle çarçur edildiği kanaati kamuoyu tarafından gündeme getirilmekte ve kamu kaynağı kullanan birimlerin hesap ve işlemlerinin her türlü denetime açık olması istenmektedir. Hatta denetim mekanizmasından kaçınmak amacıyla kamu kurum ve kuruluş yöneticilerinin Vakıf ve Dernekler kurmak suretiyle kaynak kullanımının devam ettirme eğiliminde oldukları ve bu konuda da düzenleme yapılımasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Devletin taşradaki en üst düzey yöneticileri olan Mülki İdare Amirlerinin vatandaş nezdindeki itibar ve saygınlıklarının korunması hayati öneme sahip bir konudur. İl İdaresi Kanununda; Valinin il genel idaresinin başı ve mercii

olduğu, Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğu, Kaymakamların ilçe genel idaresinin başı ve mercii olduğu, Hükümetin ilçedeki temsilcisi olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla Mülki İdare Amirlerinin yaptıkları her işin, attıkları her adımın hesabını yapmaları, keyfi davranıldığı izlenimini verecek tutum ve davranışlardan şiddetle kaçınmaları şarttır.

Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ilişkin hukuki altyapının yeterli olmaması nedeniyle; birliklere ilişkin iş ve işlemlerin birlik başkanı olan Mülki İdare Amirlerinin tutum ve davranışlarına, hukuki bilgi ve yaklaşımlarına, cesaretlerine, tecrübelerine, gelecekle ilgili beklentilerine bağlı olarak değişiklikler göstermesi, olaya hizmetleri aksatacak derecede çok dar kapsamlı yaklaşanların yanı sıra adeta özel bir şirket veya işletmeymiş gibi olabildiğince geniş yaklaşanların da bulunması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kişisel tercihlerin değil, kuralların hakim olması gerçeğine aykırılık teşkil etmektedir.

Başkanı Mülki İdare Amiri olan ve köylerin katılımıyla kurulan Köylere Hizmet Götürme Birliklerine ilişkin eksikliklerin ve uygulamada karşılaşılan problemlerin çözümüne yönelik olarak, yukarıda belirtilen hususların ve Bakanlığımızca konuyla ilgili olarak alınması gerekli görülen diğer tedbirlerin alınmasının, Mülki İdare Amirlerini rahatlatacağı ve köylere sunulan hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artıracığı kuşkusuzdur.

YEŞİL KART KANUNU VE UYGULAMASI

Ferda İLERİ
Sarayözü Kaymakamı

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 56. maddesinde “Herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip” olduğu; 60. maddesinde ise “Herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip” olduğu vurgulanarak; Devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alması ve gerekli teşkilatı kurması öngörülmüştür. Yine Anayasa tarafından sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için, Kanunla devletin, genel sağlık sigortası kurabileceği de belirtilmektedir¹.

Maddi gücü ne olursa olsun, bütün vatandaşlarımız ciddi sağlık sorunları ile karşılaştıklarında gereken teşhis ve tedavi imkânlarına sahip olabilmelidirler. Halkımızın sağlık düzeyinin geliştirilmesi ve sağlık hizmetlerinin niteliğinin yükseltilmesi için yapılacak köklü değişiklikler arasında Genel Sağlık Sigortası gelmektedir. GSS öncesinde ödeme gücü olmayan ve sağlık güvencesinden yoksun vatandaşlarımızın yataklı tedavi kurumlarında yatarak yararlanacakları teşhis, tedavi ve ameliyat hizmetlerinin ve ayakta teşhise yönelik tetkik ve tahlillerinin bedellerinin devletçe karşılanmasını sağlamak amacıyla 18 Haziran 1992 tarihinde 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.²

3816 sayılı Kanunun amacı; temelde hiçbir sağlık hizmetleri giderlerini karşılayamayacak durumda olan vatandaşlarımızın tedavi giderlerinin devletçe karşılanmasıdır. Kanunun 12. maddesi gereğince ilgili bakanlıklar olan İçişleri, Maliye ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarının da görüşleri alınmak suretiyle, Sağlık Bakanlığı tarafından 13 Ağustos 1992 tarihinde bir uygulama yönetmeliği hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

1 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 56/5.

2 RG. 03.07.1992, sy. 21273.

Bu çalışma konusu içerisinde öncelikle yeşil karta ilişkin mevzuat ve uygulaması üç ana başlık altında değerlendirilecektir. Uygulamada ortaya çıkan problemlere de Sağlık Bakanlığının yayımlamış olduğu genelgeler doğrultusunda değinilecektir.

Birinci başlık altında 3816 sayılı Kanunun amaç ve kapsamı değerlendirilmiş olup; Kanunun düzenlemiş olduğu hususlar maddeler halinde sıralanmıştır. Yine Kanun kapsamına giren ve uygulamadan istifade eden kişiler de incelenmiştir. İkinci başlık altında yeşil kart için başvuru, başvuru konusunda yetkili makamlar ve ilgili kurullar tarafından yapılan değerlendirme ile yeşil kartın hak sahibine verilmesi tetkik edilmiştir. Bu bölüm içerisinde yeşil kartla ilgili şekil ve içerik konuları ile yeşil kart Kanununa muhalefet edenler hakkında yapılacak işlemler konusunda da bilgiler verilmiştir. Son ana başlık altında ise; yeşil kart sahibinin sağlık kuruluşlarına başvurusu, sevk zinciri, sağlık hizmetlerine ilişkin fatura tanzimi, faturaların tahsili ile yeşil kartın vizesi ve iptali konuları değerlendirilmiştir.

Yeşil kartla ilgili uygulamada ortaya çıkan problemler ve bugünkü durum itibarıyla uygulanabilirliği konularına da bölüm aralarında, uygulamadan örnekler verilmek suretiyle temas edilmiştir.

I. KANUNUN AMAÇ VE KAPSAMI

A. AMACI

3816 sayılı Kanunun amacı; bu Kanun ve bu Kanuna istinaden çıkartılan Yönetmelikte belirtilmiştir. Buna göre Kanunun amacı; GSS uygulamasına geçilinceye kadar, hiçbir sosyal güvencesi ve ödeme gücü olmayan vatandaşlarımızın ilk aşamada ve öncelikle, hastanelerde yatarak teşhis, tedavi ve ameliyatlarının ücretsiz yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Bu Kanundan faydalanabilmek için öncelikle vatandaşlarımızın hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmaması ve sağlık hizmetlerine ilişkin masrafları karşılayamayacak durumda olması şarttır. SSK, Bağ-Kur yahut Emekli Sandığı'na üye olan ve bu kurumların sosyal güvencesinden istifade eden kişiler, bu Kanunun amacı dışında kalmaktadırlar. Bu Kanun ve uygulama yönetmeliği ile belirlenen usul ve esaslar, yeşil kartla ilgili şu hususları düzenlemektedir³:

- i. Başvuran kişinin aylık gelir ve gider paylarının belirlenmesi,
- ii. Başvuruların değerlendirilmesi ve karara bağlanması,

- iii. Yeşil kartın şekli ve hak sahiplerine dağıtılışı,
- iv. Yeşil kart sahiplerinin sağlık kurumlarına şevki ve bunlara tedavi hizmeti verilmesi,
- v. Buna ilişkin kullanılacak belgelerin şekil ve içeriği,
- vi. Yeşil kart uygulaması ile sağlanan tedavi hizmetlerinin bedellerinin ödenmesine ilişkin usul ve esaslar.

B. KAPSAMI

Kanunun kapsamı 2. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

“Bu Kanun; hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan ve bu Kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya aile içindeki gelir payı 1475 sayılı İş Kanununa göre belirlenen asgari ücretin, vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3’ünden az olan ve Türkiye’de ikamet eden Türk vatandaşlarının;

- a) Türkiye’deki yataklı tedavi kurullarında yatarak görecekleri tedavi hizmetlerini ve her türlü masraflarını,
- b) Tedavi hizmetlerini verecek kurum ve kuruluşları, kapsar.

Ancak herhangi bir sağlık güvencesi altında olanlara bağımlı olarak sağlık hizmetlerinden yararlanması gerekenler, silah altında bulunanlar ve sağlık güvencesi olan yükseköğrenim öğrencileri bu Kanun kapsamı dışındadır.

Birinci fıkradaki miktarı üç katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

Bu Kanuna istinaden çıkartılan uygulama yönetmeliğinin ikinci maddede de yeşil kartın kapsamı şu şekilde ifade edilmiştir:

- “a) Hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan, Türkiye’de ikamet eden ve yukarıdaki maddede belirtilen Kanun ve bu Yönetmelik ile öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek aylık geliri veya hane içindeki gelir payı 1475 sayılı İş Kanunu’na göre tespit edilen asgari ücretin; eşi gelir getirici bir işte çalışmayan, evli ve bir çocuklu bir mükellefin ödemesi gereken en düşük gelir vergisi ve sosyal sigorta primi düşüldükten sonra geriye kalan miktarının 1/3’ünden (Bakanlar Kurulu’nca artırılması halinde

belirlenen oranından) az olan Türk Vatandaşlarının tespitine dair hususları,

- b) Yukarıdaki fıkrada belirtilenlerin Türkiye'deki yataklı tedavi kurumlarında yatarak görecekları tedavi hizmetlerini ve bu hizmetler için yapılacak her türlü masrafların ödenmesi ile ilgili usul ve esasları,
- c) Söz konusu tedavi hizmetlerini verecek olan yurt içindeki kurum ve kuruluşları kapsar.”

Kapsam itibarıyla yeşil karttan istifade edecek kişinin Kanun ve Yönetmelik hükümlerine göre; öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olması, Türkiye’de ikamet ediyor olması, herhangi bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmaması ve hane içindeki kişilere düşen aylık gelir payı ortalamasının 1475 sayılı Kanuna göre 16 yaşından büyükler için tespit edilen net asgari ücretin 1/3’ünden az olması gerekmektedir.

Yönetmeliğin ikinci maddesinin son fıkrasında da yeşil kart uygulamasından istifade edemeyecek olanlar şu şekilde ifade edilmiştir:

“Kanunlar ile veya Kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş sosyal güvenlik kuruluşları kapsamında olup; sağlık yardımlarından yararlananlar veya yararlanması gerekenler, buralardan gelir ve aylık almakta olanlar ve bunların hak sahipleri gibi, herhangi bir sağlık güvencesi olanlara bağımlı olarak sağlık hizmetlerinden yararlananlar veya yararlanması gerektiği halde bu hakkını kullanmayanlar, silah altında bulunanlar, sağlık güvencesi olan yükseköğrenim öğrencileri ve Türk vatandaşı olmayanlar ile yataklı tedavi kurumlarında verilen ve fakat yatarak tedavi için gerekli olmayan ayaktan yapılan muayene, tetkik ve tedavi (reçete) hizmetleri ve yurt dışında görülen tedavi hizmetleri hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.”

Aylık gelir ortalaması itibarıyla yeşil kart Kanununun uygulanması kapsamına girse bile herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan gelir veya maaş alanlar, silah altında bulunan askerler, sağlık güvencesi olan üniversite öğrencileri ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan kişiler bu Kanun uygulamasından istifade edemezler. Bunun yanı sıra; ayakta yapılan muayene, tetkik ve tedavi reçetelerinin ve yurt dışında görülen tedavi hizmetlerinin bedellerinin bu uygulama kapsamında devlet tarafından karşılanması da mümkün değildir.

Uygulamada yeşil karta ilişkin en çok karşılaşılan problemler şu şekilde özetlenebilir.

- i. Bazı kişiler vergi mükellefi olmasına ve yasal olarak Bağ-Kur'lu olma zorunluluğuna rağmen prim ödemekten kaçınmak amacıyla yeşil karta müracaat etmekte ve dikkatsizlik ve yetersiz araştırına nedeniyle yasaya aykırı olarak yeşil kart alabilmektedir.
- ii. Tarım arazisi ve hayvan varlığı olduğu tespit edilen vatandaşlara Kanun ve Yönetmeliğe aykırı olarak gelir nemalandırılması yapılmamakta veya hesaplama yapılsa bile reel değerinin altında tutulmaktadır. Bu da uygulamanın kapsamı itibariyle değişik sonuçlara neden olmaktadır.
- iii. İkamet ettikleri yerden, yeşil kart müracaatı yapması gereken kişiler, daha kolay alacakları kanaatiyle nüfusa kayıtlı oldukları yerden müracaat yapmakta ve maddi bağları nedeniyle muhtarlıklardan rahatlıkla ikametgâh belgeleri temin edebilmektedirler. Dolayısıyla mal varlıklarına ilişkin araştırmalar, gerçekten mukim oldukları yerleri kapsamadığı ve kişi de bunları beyan etmediği için sağlıklı yapılamamaktadır. Bu konudaki kolluk araştırmaları da yetersiz kalmaktadır.⁴

II. YEŞİL KART İÇİN BAŞVURU, DEĞERLENDİRME VE UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

A. BAŞVURU

Yeşil kart başvurusuna ilişkin usul ve esaslar 3816 sayılı Kanuna uygun olarak çıkartılan Yönetmelik'te açık olarak belirlenmiştir. Bu konudaki yetkili kurul ve makamlar Kanunun 6. ve 8. maddelerinde belirtilmekle yetinilmiş; uygulamaya ilişkin ayrıntıların düzenlenmesi Yönetmelik'e bırakılmıştır. Buna göre yeşil kart uygulamasından yararlanmak isteyen kişilerin taleplerini değerlendirme ve karara bağlama yetkisi il ve ilçe idare kurullarına aittir. Bu kurul kararlarına uygun olarak yeşil kart, Valilik veya Kaymakamlık tarafından hak sahibine verilecektir. Öncelikle bu Kanundan yararlanmak isteyenler; şekil ve içeriği Yönetmelik tarafından tespit edilen; matbu olarak çoğaltılarak müracaatçılara ücretsiz olarak verilen başvuru ve bilgi formunu doldurup, imzalayarak ikamet ettikleri yere göre valilik veya kaymakamlığa müracaat edeceklerdir.⁵

Başvuru ve bilgi formunun içeriğinde bulunması gereken hususlar Yönetmelikte belirtilmiştir. Buna göre yeşil kart başvuru ve bilgi formunda şu bilgiler bulunmalıdır:

4 SB'nin 23.12.1996 tarih ve 24444 sayılı Teftiş Raporu.

5 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 5.

- “i. Başvuruda bulunanın adı, soyadı, yaşadığı hanenin adresi, imzası, başvuru tarihi,
- ii. Başvuru kapsamına giren velayet ve vesayet altındaki kimselerin ad ve soyadları,
- iii. Hane halkı bildirimini,
- iv. Hane halkı sosyal güvenlik durum bildirimini,
- v. Hane halkı gelir ve mali durum bildirimini,
- vi. Başvuranın beyan ettiği hususların doğru olduğu, aksi takdirde Kanunun 10. maddesindeki ceza hükümlerinin uygulanmasının yanısıra, yersiz yapılan giderlerin iki mislini ödeyeceğine ilişkin beyan ve taahhüdü,
- vii. Verilen bilgilerin doğruluğu hususunda muhtarlık, nüfus müdürlüğü, tapu sicil müdürlüğü, belediye başkanlığı ve kurul tarafından gerekli görülen hallerde yapılacak araştırmalara esas olmak üzere emniyet müdürlüğü veya jandarma teşkilatı üst yetkililerinin ve diğer kurum ve kuruluşların tasdikleri;
- viii. Yeşil kart verilip verilmemesi hususundaki kurul kararına ilişkin valilik veya kaymakamlık onayı,
- ix. Yeşil kart verildiğinde teslim alan aile ferdinin adı, soyadı, imzası ve teslim tarihi bulunur”.⁶

Bu formun hane halkı bildirim bölümünde, başvuruda bulunan kimse veya kimseler ile hane halkı reisinin ve aynı hanede yaşayan diğer kişilerin adı, soyadı, ana ve baba adları, doğum yerleri ve yılları, nüfusa kayıtlı oldukları yer, hane halkı reisine yakınlık dereceleri, iş veya meslekleri, sosyal güvenceleri mevcut ise kurum ve sicil numaraları belirtilir. Yine formun gelir ve mali durum bildirim bölümünde; hane halkı fertlerinin her birine ait net gelir, gelir kaynağı paraya çevrilebilen menkul kıymet ve değeri, gayrimenkullerin cinsi, tapuya kayıtlı olduğu yer, ada, pafta ve parsel numarası, yüzölçümü ve vergi değeri; hane halkının sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarından yardım alıp almadıkları, almakta iseler kimlere ne tür ve tutarda yardım yapıldığı belirtilecektir. Aynı hane içerisinde yaşayanlar, aynı form ile başvuruda bulunacaklar ve hane halkından bir kısmı yeşil kart talep etmemiş olsa bile aynı

6 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 6.

hane içerisinde yaşayanların tümü bu form içerisinde gösterilecektir. Velayet ve vesayet altında bulunan kişiler için müracaat yapılıyorsa, bu kişiler adına Kanuni temsilcisi olarak başvuruda bulunulduğu belirtilecektir. Aynı form ile yapılan müracaatlarda, hane halkından hane halkı reisi dışında kalan, ancak reşit olan kimseler de var ise, beyan, talep ve taahhüt bölümleri, isimleri ayrı ayrı gösterilmek suretiyle bu kişiler tarafından da imzalanacaktır⁷.

Valilik veya Kaymakamlık kendisine yapılan başvuru işlemlerinin düzenli yürütülmesi ve gerekli kayıtların tutulması amacıyla bir “Yeşil Kart Bürosu” oluşturur. Uygulamada genellikle bu bürolar sağlık müdürlüğü veya sağlık grup başkanlığı bünyesindeki merkez sağlık ocakları tarafından yürütülmektedir. Bazı ilçelerde ise ilçe idare kurulları bünyesinde oluşturulan bürolar tarafından yürütülmektedir. Müracaatlar bu bürolar tarafından “Yeşil Kart Uygulaması Kayıt Defteri”ne işlenir. Aynı hane içerisinde yaşamalarına rağmen ayrı ayrı müracaat eden reşit kimselerin bütün işlem ve evrakları, aynı yeşil kart bilgi ve işlem dosyasında ve aynı numara verilmek suretiyle değerlendirilir. Yine aynı hane içerisinde yaşayan kimselerin yeni müracaatları olduğu takdirde, müracaat dosyası, ilk dosyayla birleştirilir.

Uygulamada görülen aksaklıkların yaşanmaması için, yeşil kart talebinde bulunan kişilerin işlemlerinin muhakkak surette sürekli ikametgâhlarının bulunduğu il ya da ilçede başlatılması, sürekli ikametgâhı başka yerde olduğu halde, kolay alabileceklerini düşünerek nüfusa kayıtlı olduğu il ya da ilçeye müracaat edenlerin işlemlerinin başlatılmaması gerekmektedir.

B. DEĞERLENDİRME

Talepte bulunan kişilerin müracaatları üzerine yetkili valilik veya kaymakamlıkların yapacağı iş ve işlemler, 3816 sayılı Kanun ve bu Kanuna istinaden çıkartılan Yönetmelik ile düzenlenmiştir.⁸ Buna göre öncelikle müracaat eden vatandaşların bilgi formları ilgili Valilik veya kaymakamlık tarafından ikamet ettiği yere göre köy veya mahalle muhtarlığına, nüfus müdürlüğüne, defterdarlık veya mal müdürlüğüne, tapu sicil müdürlüğüne, belediye başkanlığına ve gerekli görülen hallerde emniyet ve jandarma teşkilatı ile bir kısım diğer kurum ve kuruluşlara havale edilir. Diğer kurum ve kuruluşlar arasında ilçe tarım müdürlüğü, icra müdürlüğü, tarım kredi kooperatifi, SSK, Bağ-Kur ile özel ve resmi banka şubeleri sayılabilir. Özellikle Tarım Bakanlığı'nın hazine kaynaklı olarak, geçen yıldan itibaren başlattığı DGDÖ ilişkin kayıtlar, il

7 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 5.

8 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 7,8,9.

ve ilçe tarım müdürlükleri bünyesinde tutulduğu için bu kuruluşlardan gelecek bilgiler, gelir payı hesabında önem taşımaktadır. Bunun yansıra hayvan sağlığına ilişkin aşılama ve ekilebilir arazi kayıtları da bu kuruluşlar tarafından tutulmaktadır. Yönetmelikte “gerekli görülmesi” halinde emniyet ve jandarmaya havale edilerek araştırma yaptırılması öngörülmesine rağmen, uygulamada genel kural olarak kolluk araştırması yaptırılmaktadır. Yine bazı iş yoğunluğu düşük ilçelerde, müracaat eden kişilerin beyanlarının doğruluğunu araştırmak üzere, idare kurulu üyeleri görevlendirilmekte; bunların mahalline giderek düzenleyecekleri raporlara göre kurul tarafından karar verilmektedir. Yönetmeliğin 7. maddesinde “Kurum ve kuruluşlara havale edilir” denilmesine rağmen; uygulamada yaygın olarak, başvuru formları müracaatçıların kendilerine verilmekte ve bu kişiler ilgili kurumları bizzat dolaşmak suretiyle araştırma yapılmış olmaktadır. Bu durum vatandaş açısından işlemlerin hızlandırılmasını sağlamakta ve gereksiz zaman kaybını önlemekte ise de, araştırmaların sağlıklı ve yüzeysel olması sonucunu doğurabilmektedir.

Yeşil kart başvuru ve bilgi formları, öncelikle hane halkına mensup olarak beyan edilen kimselerin, aynı hanede sürekli olarak yaşayıp yaşamadıkları ve ilgili köy veya mahallede ikamet ediyor olmalarına göre, ilgili muhtarlıkça tasdik edilir. Hane halkına ilişkin değişiklikler de muhtarlık tarafından en kısa zamanda valilik veya kaymakamlığa bildirilir. Müracaatçının nüfusa kayıtlı bulunduğu nüfus idaresince; başvuru formunda beyan ettiği aynı hane içinde yaşayan ana, baba, eş, çocuk ve kardeşleri ile üçüncü dereceye kadar akrabalarını gösterecek şekilde vukuatlı aile nüfus kayıt örneği düzenlenir. İsterse talepte bulunan kişi, vukuatlı aile nüfus kayıt örneğini, müracaat ederken kendisi de olmak suretiyle başvuru formuna ekleyebilir. Bu durumda ayrıca kayıt örneği istenmez.

Defterdarlık veya malmüdürlüğü de müracaat eden kişinin öncelikle vergi mükellefi olup olmadığını; başvuru formunda belirtilen hususların doğruluğunu, formda belirtilen kişilerin vergi ve gayrimenkul kayıtlarına göre başka gelirlerinin bulunup bulunmadığını kendi kayıtlarına göre araştırır ve tasdik eder. Uygulamada vergi dairesi ve mal müdürlüklerinin vergi mükellefiyetine ilişkin kayıtları büyük önem taşımaktadır. Yine tapu sicil müdürlüğü ve belediye başkanlıklarınca, formda belirtilen hususların doğruluğu, formda beyan edilen kişiler adına kayıtlı gayrimenkuller ile bunların yer, cins, yüzölçümü, ada, pafta, parsel numaraları ile hisse durumları, tahmini bedelleri ve getireceği gelirler hesaplanarak tasdik edilir. Tarım müdürlükleri tarafından da formda beyan edilen kişilerin, DGDÖ aldıkları para, hayvan varlıkları ile arazi durumları çıkartılmakta; küçük ve büyükbaş hayvan varlığına ve sulu veya kurak arazi yapısına göre nemalandırma yapılarak tasdik edilmektedir.

Emniyet ve jandarma tarafından hane halkının durumu, sosyal yaşam düzeyi ve kayıtlarda görülmeyen ekonomik ve sosyal durumları hakkında araştırma yapılmaktadır. Uygulamada genellikle kolluk araştırması çok yüzeysel kalmakta; Ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik krizin de etkisiyle artan müracaatların fazlalığı nedeniyle, mahallinde tahkikat yapılamamaktadır. Aksi takdirde mahallinde araştırmaların 15 gün içerisinde tamamlanması mümkün olamamaktadır. Talepte bulunan kişinin ikamet ettiği yerden başka yerlerde de Kanun ve Yönetmelikte öngörülen türden gelirleri bulunduğu anlaşıldığı takdirde; ilgili kuruluşlardan da en kısa zamanda bilgi istenir.

3816 sayılı Kanuna göre il veya ilçe idare kurulları her türlü resmi ve özel kurum ve kuruluşlardan ve bankalardan bilgi ve belge istemeye, araştırma yapmaya, köy ve mahalle muhtarlarını toplantılarına çağırma yetkilidir. Kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.⁹ Uygulama yönetmeliğine göre araştırma ve bilgi toplama işlemi, müracaat tarihinden itibaren en geç 15 gün içerisinde tamamlanmak zorundadır. Evrakların tekemmül etmesiyle birlikte dosya, görüşülmek üzere il veya ilçe idare kuruluna gönderilir. İl veya ilçe idare kurulları Uygulama Yönetmeliğine göre yeşil karta ilişkin başvuruları görüşmek üzere en az ayda bir defa toplanarak görüşme yapmak zorundadırlar.¹⁰ Uygulamada il veya ilçe idare kurullarının haftada bir defa mutad olarak toplanmaları genellikle usul haline geldiğinden; yeşil kart taleplerine ilişkin görüşmeler ayda dört defa yapılmaktadır. Gündeme alınan yeşil kart dosyaları bilgi ve belgelerin tekemmül etmesiyle birlikte, kurulda görüşülerek karara bağlanmaktadır.

Yeşil kart müracaatının karara bağlanmasında, il veya ilçe idare kurullarının sağlıklı karar verebilmesi için Kanunun ve bu Kanuna istinaden çıkarılan Yönetmelikte dikkate alınacak gelir türleri tahdidi olarak belirlenmiştir. Buna göre hane halkı gelirinin hesaplanmasında herbir kişinin aşağıda sayılan gelirleri dikkate alınacaktır¹¹ :

- i. “Hizmet karşılığı olan ücret ve yevmiye gelirleri,
- ii. Tarımsal gelirleri,
- iii. Gayrimenkul veya menkul kirası, faiz ve temettü gelirleri,
- iv. Devlet, özel teşebbüs veya başka kişi ve kuruluşlardan elde edilen transfer ve hibe niteliğindeki nakdi gelirler,

9 3816 sayılı Kanun, m. 7.

10 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 8.

11 3816 sayılı Kanun, m. 4 ve Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 9.

- v. Yukarıdaki bentlerde belirtilen türlerden elde edilen aynı gelirler, hane halkının gelir hesaplamasında dikkate alınır. İkinci bentte belirtilen tarımsal gelirler arasında DGDÖ ile hayvan varlığına ilişkin gelirler¹².

İl veya ilçe idare kurulları görüşülmek üzere önüne gelen müracaatçının ve hanede yaşayanların bu türden bütün aynı ve nakdi gelirlerinin yıllık net toplamını tespit ettikten sonra onikiye bölecek; bunu da hane halkı sayısına bölmek suretiyle; her bir kişinin aylık net gelir payını belirleyecektir. Herbir kişinin gelir payının hesaplanmasında aynı hane içerisinde yaşamakla birlikte, yeşil kart talebinde bulunmayan ve sosyal güvencesi olan kişilerin elde ettikleri yıllık net gelirleri de dikkate alınır. Bunun yanısıra talep sahibi tarafından beyan edilmedikçe, sosyal teamüller gereği belge ile ispatı mümkün olmayan ve teamülden olmayan gelirler, hesaplamada dikkate alınmaz. Hesaplamalarda ortaya çıkan nisap miktarı Kanun ve Uygulama Yönetmeliğinde açık olarak belirtilmiştir. Bu miktarı da üç katına kadar çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluma verilmiştir.

Buna göre hesaplanan gelir payı;

“1475 sayılı İş Kanunu’na göre sanayide çalışan 16 yaşından büyükler için yürürlükteki asgari ücretin, eşi gelir getirci bir işte çalışmayan, evli ve bir çocuklu bir mükellefin ödemesi gereken en düşük gelir vergisi ve sosyal sigorta primi düşüldükten sonra geriye kalan miktarın 1/3’ünden (Bakanlar Kurulu’nca artırılması halinde belirtilen oranından) az olduğu takdirde, o hanede yaşayan ve sağlık güvencesi bulunmayan talep sahiplerine yeşil kart verilmesi kararlaştırılır”¹².

Şu anda 2003 yılının Ocak ayı itibarıyla sanayide çalışan ve 16 yaşından büyükler için tespit edilen asgari ücret aylık net (223) milyon lira olup; 1/3’ü de (74.333.000) Türk lirasıdır. Buna göre müracaat eden kişinin yeşil karta hak sahibi olabilmesi için, hesaplanan hane halkı gelir payının (74) milyon liradan az olması gerekmektedir.

Uygulamada özellikle tarımsal gelirlerin hesaplanmasında sıkıntı yaşanmakta; arazi veya hayvan başına tespit edilen gelir miktarı itibarıyla uygulamada birlik sağlanamamaktadır. Misal olması açısından Sarayönü Kaymakamlığının 2003 yılının Mart ayı itibarıyla tarımsal gelir hesaplama kriterleri aşağıda gösterilmiştir¹³ :

12 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 9.

13 Sarayönü Tarım Müdürlüğü’nün 10.08.1992 tarih ve 743 sayılı kararı.

“a. Kuru şartlarda bir dekar hububat maliyeti;

Ortalama Dekara verim	: 210 kg (5 yıl ortalaması)
Kg-Fiyatı	: 330.000.TL. (Buğday)
Gelir (Bir dekar) için	: $330 \times 210 = 69.300.000$.TL.
İstihsal Masrafları	: (İlk sürüm, ikileme, tohumluk, ekim, mücadele, gübreleme, hasat, işçilik, vs.)
	: 42.250.000.TL.
Yıllık Net Gelir	: $69.300.000 - 42.250.000$
	= 27.050.000.TL. (Yıllık Net)

Kuru şartlarda bir yıl ekim ve bir yıl nadas yapıldığından; yıllık gelir (24) aya bölünmekte ve aylık net gelir hesaplanmaktadır. Bu da $(27.050.000 / 24 = 1.127.000)$ TL.'dir.

b. Sulu şartlarda bir dekar hububat maliyeti;

Ortalama Dekara Verim	: 450 kg
Kg-Fiyatı	: 330.000.TL.
Gelir (Bir dekar)	: $400 \times 330 = 132.000.000$ TL.
Üretim Masrafları	: 48.750.000 TL. (Sulama ve Gübreleme de dahil)
Yıllık Net Gelir	: $132.000.000 - 48.750.000$
	= 83.250.000TL.

Sulu tarımda nadasa bırakılmayacağı için yıllık gelir (12) aya bölünecektir. Bu da $(83.250.000/12=6.937.500)$ TL. aylık net gelirdir.

c. Hayvansal gelirlerin tespiti;

i. Bir adet büyükbaş inek günde ortalama (15) litre süt vermekte olup; sütün toptan satış litre fiyatı (405.000.) TL.'dir. Buna göre;

$$\text{Günlük} \quad 15 \times 405.000 = 6.075.000.\text{TL.}$$

$$\text{Aylık} \quad 30 \times 6.075.000 = 182.250.000.\text{TL. eder.}$$

Bir inek ortalama bir yılda (10) ay sağlabildiği için $(10 \times 182.250.000 = 1.822.500.000)$ TL. brüt gelir elde eder. Bakım masrafları ise aylık (86.400.000) TL. olduğuna göre yıllık (1.036.000.000) TL. masrafa çıkartılır. Bu durumda yıllık net gelir $(1.822.500.000 - 1.036.000.000 = 786.500.000)$ TL.'dir.

ii. Bir adet küçükbaş koyun günde ortalama (700) gr. süt vermekte olup; sütün toptan ihale litre satış fiyatı (850.000) Türk lirasıdır. Yılda ortalama (3,5-4 ay) 110 gün sağım yapıldığı düşünülürse :

Yıllık Sağılan Süt Miktarı : 110 gün *700 gr/gün=77 litre

Yıllık Bütüt Süt Geliri : 77 litre *850.000=65.450.000 TL.

Bilindiği gibi koyunculuk faaliyetlerinde en önemli girdi kuzu gelidir. Bölgemizde kuzu fiyatları ırk, yaş ve canlı ağırlık itibariyle çeşitlilik göstermesine rağmen ortalama 155.000.000 TL. olarak hesaplanmıştır.

Yıllık Girdiler = Kuzu geliri+Süt geliri
= 155.000.000+65.450.000=220.450.000 TL.

Koyun ve kuzunun yıllık bakım giderleri (yem dahil) 72.500.000 TL. ortalama olarak hesaplanmıştır.

Yıllık Çıktılar = Kuzu (süt, yem vb.) bakım gideri+Koyun yem bakım gideri
= 72.500.000+72.500.000=145.000.000 TL.'dır.

Yıllık Net Gelir = Yıllık Girdiler-Yıllık Çıktılar
= 220.450.000-145.000.000=75.450.000 TL.'dir.

Aylık Net Gelir = Yıllık Gelir : 12
= 75.450.000 : 12 = 6.287.500 TL.'dir.

Bütün bu hesaplamalardan sonra Sarayönü ilçesi idare kurulunun Haziran 2002 tarihi itibariyle yeşil kart müracaatçıları için uyguladığı tarım ve hayvansal gelir miktarları aylık olarak şu şekilde gösterilebilir:

Aylık Kuru Tarım Geliri : 1.127.000.TL.

Aylık Sulu Tarım Geliri : 6.937.500.TL.

Aylık Büyükbaş Geliri : 65.541.500.TL.

Aylık Küçükbaş Geliri : 6.287.500.TL.

C. YEŞİL KARTIN VERİLMESİ

Yapılan hesaplama neticesinde hane halkı aylık gelir payı tespit edilen asgari ücretin 1/3'ünden az olan müracaat sahiplerine il veya ilçe idare kurulları tarafından yeşil kart verilmesi kararlaştırılır. Bunun üzerine valilik veya kaymakamlık tarafından hak sahibi kişilere, sağlıkla ilgili başvurularında kullanılmak üzere Yeşil Kart ve Yeşil Kart Sağlık Cüzdanı imza karşılığında teslim edilir. Yeşil Kart ve Yeşil Kart Sağlık Cüzdanının şekil ve içeriği 3816 sayılı Kanuna istinaden çıkartılan Yönetmelikte açık olarak düzenlenmiştir. Yeşil kartta, kart sahibinin adı, soyadı, fotoğrafı, doğum yeri ve tarihi, nüfus

cüzdanının serisi ve numarası, baba adı ile il, ilçe ve kişi kodu; arka yüzünde kartın verildiği il ve ilçe adı, düzenleme tarihi ve sevk zinciri belirtilir. Yeşil kart Sağlık Cüzdanında ise, birinci sayfasında GSS sistemi kuruluncaya kadar, ödeme gücü olmayan vatandaşların yatarak yapılacak tedavilerinin ücretsiz yapılacağı, sevk zincirine uyulması gerektiği ve kartın kaybedilmesi halinde derhal ilgili valilik veya kaymakamlığa haber verilmesi gerektiği belirtilir. Üçüncü sayfasında karttaki bilgilere uygun olarak kart sahibinin fotoğrafı, adı, soyadı, kart numarası, adresi ve sevk zinciri bulunmalıdır.¹⁴ Kendilerine yeşil kart verilenler ve haklarında alınan kararlar, mahallin SYDV ile yeşil kart verilenlerin nüfusa kayıtlı oldukları yer nüfus müdürlüklerine bildirilir. İlgili nüfus müdürlükleri yeşil kart hamilinin nüfus kaydını başka yere nakletmesi, ölmesi, boşanması, evlenmesi veya Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığını kaybetmesi durumunda değişikliği, ilgili Valilik veya Kaymakamlığa bildirmek zorundadır.¹⁵

SYDV'na bildirim yapılmasının nedeni; yeşil kart hamiline bu Kanun kapsamı dışında kalan sağlık hizmetlerinin ücret ve bedellerinin bu vakıflar tarafından karşılanmasını öngören 3816 sayılı Kanunun uygulanmasını sağlamaktır. Yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavi görmeleri halinde, reçete bedellerinin bu Kanun kapsamında karşılanması mümkün değildir. Bu durumda reçete bedelleri, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun hükümleri çerçevesinde faaliyet yürüten mahallin SYDV'nca ödenecektir. Bunun yanısıra yapılan araştırma ve aylık hane gelir payı itibarıyla yeşil karttan yararlanması mümkün olmayan; ancak tedavi masraflarını da ödeyemeyecek kadar fakr-u zaruret derecesinde bulunan kişilerin tedavi masrafları da 3294 sayılı Kanuna göre SYDV tarafından ödenecektir. Talep sahibinin müracaatı mahallin SYDV'nin mütevellî heyeti tarafından değerlendirilecek ve düzenlenecek belge, ilgili sağlık kurumuna gönderilecektir. Bu durumda tedavi masrafları doğrudan doğruya SYDTF'ndan ödenecektir.¹⁶

3816 sayılı Kanuna göre sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak faydalanmaları öngörülmüş olan kişilerin müracaatları halinde kendilerine Valilik veya Kaymakamlıklarca yeşil kart tanzim edilerek verilir. Bu kişiler hakkında hiçbir soruşturma veya mali araştırma yapılmaz. Mesela; 2022 sayılı Kanuna göre

14 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 13 ve 14.

15 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 11.

16 Bkz. Dn. 4.

aylık alan kişinin yeşil kart almak için müracaat etmesi halinde; ayrıca soruşturma ve araştırmaya gerek kalmaksızın kendisine yeşil kart verilecektir.¹⁷

D. UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Uygulamada bazı il ve özellikle ilçelerde; idare kurulu kararı alınmadan yeşil kart verildiği, tarımsal nitelikte arazisi olduğu halde gelir hesaplaması yapılmadığı ve yeşil kart başvuru ve bilgi formlarının karar bölümlerinin onaysız bırakıldığı; yine büyük ve küçükbaş hayvanı olduğu halde gelir hesaplamalarının yapılmadığı veya bu hesaplamaların form üzerinde gösterilmediği yaygın olarak görülebilmektedir. Bunun yanı sıra yeşil kart alan kişinin kartı başkasına kullanırmakta olduğu, üzerinde tahrifatlar yaptığı ve mali durumu oldukça iyi olmasına rağmen yanlış ve eksik beyanda bulunarak yeşil kart sahibi olduğu görülebilmektedir.¹⁸ Yine uygulamada en sık karşılaşılan problemlerden bir tanesi de 4341 sayılı Muhtaç Erbaş ve Er Ailelerinin Ücretsiz Tedavisi Hakkında Kanuna göre muhtaç asker ailesi uygulamasından yararlanarak; sağlık cüzdanı olan kişilerin, yeşil kart uygulamasından da istifade ediyor olmalarıdır.¹⁹ Bu durumda yeşil kartların Yönetmelik gereğince geri alınması gereklidir. Şayet usulsüz olarak kullanılmışsa 3816 sayılı Kanununun 10. maddesine göre de cezai sorumluluk açısından işlem yapılması gerekir.

3816 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliğine göre gerçek dışında beyanda bulunmak veya gerçekleri gözlemek suretiyle yeşil kart alan ve ücretsiz olarak tedavi olanlar ile buna göz yumanlardan ve aylık hane gelir payı bu Kanundan istifade etmesini engellemesine rağmen hala yeşil karttan yararlanmaya devam edenler ile yararlandıranlardan, yapılan masrafların iki mislisi tazminat olarak geri alınır. Bu tazminat kendilerinden, şayet bu mümkün değilse, velilerinden veya Kanuni temsilcilerinden tahsil edilir. Bunun yanı sıra bu belgeleri kullanan ve düzenleyenler hakkında da genel hükümlere göre ceza kavuşturması yapılmak üzere cumhuriyet savcılığına bildirilir. Yeşil kartı düzenleyenler hakkında yapılan cezai soruşturma genel hükümler çerçevesinde yapılacak olup; özel yargılama usulüne tabi değildir. İlgili kamu görevlisi memur bile olsa; hakkında görevinden doğan bu suçla ilgili olarak 4483 sayılı

17 3816 sayılı Kanun, m. 3/c.

18 SB'nın 23.12.1996 tarih ve 24444 Sayılı Teftiş Raporu.

19 Karatay Kaymakamlığı İdare Kurulu'nun 2001/957 Sayılı Kararı, Aynı yönde Bkz. 2001/958.

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun uygulanmayarak; soruşturma doğrudan doğruya genel hükümler çerçevesinde mahallin cumhuriyet savcılıklarınca yürütülecektir.²⁰

3816 sayılı Kanun'a göre kişi başına düşen yıllık sağlık harcamalarının miktarını tespit etmek, bu orana göre tespit edilecek ödeneği SB bütçesine koymak ve yeşil kart uygulamasından istifade edecek vatandaşların tedavilerinin düzenli yürütülmesini sağlamak amacıyla "Yüksek Sağlık Koordinasyon Kurulu" oluşturulması öngörülmüştür. Kurul, Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanının başkanlığında, İçişleri, Maliye, Sağlık ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlarından oluşacaktır. Kurul en az altı ayda bir defa toplanacak; sekreteryaya hizmetleri SB tarafından yerine getirilecektir.²¹

Uygulamada sıkça gündeme getirilen ve inceleme konusu olan bir diğer husus da; hastanelerin yeşil kartlı hastanın tetkik, tedavi ve ameliyatında kullanılanlardan daha fazla sağlık hizmetini fatura ederek tahsili cihetine gitmek istemeleridir. Bu da faturaları şişirmek; Sağlık Bakanlığı bütçesindeki yeşil kart ödeneğinin yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

Uygulamada karşılaşılan problemlerden bir tanesi de; yeşil kart sahibi hastanın acil bir durum nedeniyle devlete ait üniversite hastanesine başvurması; ancak hastaneye yattıktan sonra (genellikle 10-15 gün sonra) yeşil karta sahip olması durumunda, yatış tarihi ile yeşil kartın verilmiş tarihi arasındaki geçen sürede tedavi masraflarının ne şekilde ve kim tarafından karşılanacağı meselesidir. Bu durumda aciliyetin üniversite hastanesi tarafından belgelendirilmesi ve tahakkuk eden masrafları gösterir belgenin hasta sahibine verilmesi ve şahsın ikamet ettiği yer SYDV'na bizzat müracaat ederek, bu masrafların hastanın ödeme gücünden fazla olduğunun tespit edilmesi kaydıyla; mahallin SYDV'na ödenmesi gerekmektedir²².

III. SAĞLIK KURULUŞLARINA SEVK, FATURA TANZİMİ, YEŞİL KARTIN VİZEŞİ VE İPTALİ

A. BAŞVURU VE SEVK

Kendilerine usulüne uygun olarak yeşil kart verilen kişiler, öncelikle ikamet ettikleri ve kendilerine verilen yeşil kartta sevk zinciri içerisinde

20 3816 sayılı Kanun, m. 10 ve Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 23.

21 3816 sayılı Kanun, m. 5.

22 Başbakanlık Fon Kurulunun 13.09.1996 tarihli kararı.

gösterilen sağlık kuruluşuna başvuracaklardır. Sevk zinciri yeşil kartı veren ilçe veya ilçeye göre sağlık ocağı, ilçe devlet hastanesi ve il devlet hastanesi olarak tespit edilmiştir. Yeşil kart sahibi ilk defa sağlık ocağına müracaat edecek; şayet tedavisi daha üst bir sağlık kuruluşunun müdahalesini gerektiriyorsa diğerlerine sevk edilecektir. Normal şartlar içerisinde sevk zincirinin bozulması halinde yeşil kart sahibinin sağlık hizmetlerine ilişkin harcamaları bu Kanunun uygulanması kapsamında karşılanmaz. Ancak yeşil kart sahibi acil hallerde sevk zincirinin dışında devlete ait üniversiteler ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait hastanelere müracaat edebilir. Ancak bu durumda da acil bir duruma binaen hastanın kabul edildiği ilgili sağlık kuruluşunun yetkili hekimlerince kabul ve tevsik edilmeli; durum en yakın devlet hastanesine en kısa zamanda bildirilmelidir. Ayrıca devlet hastanesinden konsültasyon için hekim çağırılması ve tedaviye o sağlık kuruluşunda devam edilmesinin, hastaneden gelen hekim tarafından da uygun görülmüş olması zorunludur. Aksi takdirde yeşil kart uygulamasından yararlanma söz konusu olamaz. Acil bir sağlık problemine istinaden, sevk zinciri dışında bir sağlık kuruluşuna yatırılan yeşil kart sahibi, sağlık durumunun müsait olması halinde, en kısa zamanda devlet hastanesine nakledilir. Burada dikkat çekici olan nokta; her hâlükârda yeşil kart sahibinin devlete ve kamu kurum ve kuruluşları ile yine devlete ait üniversite hastanelerine yatırıldığı takdirde; yeşil kart uygulamasından istifade edeceğidir. Özel kişi ve kuruluşlara ait sağlık kuruluşlarının sağlık hizmetlerine ilişkin ödemelerde; yeşil kart uygulaması geçerli olamaz.²³

Yeşil kart sahibi, sürekli ikamet ettiği yerin dışında rahatsızlandığı takdirde, il merkezlerinde sağlık müdürlüğüne; ilçe ve diğer yerlerde ise sorumlu sağlık ocağına müracaat etmek suretiyle şevkini yaptıracaktır. İl merkezindeki sevk zincirinin son halkası olan devlet hastaneleri tıbbi zorunluluk nedeniyle yeşil kart sahibi hastaları en yakın devlete ait üniversite hastanelerine veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait resmi tedavi kumullarına sevk edebilirler. Bu sevk bakanlığa bağlı eğitim hastanesi; yoksa ildeki en teşekküllü devlet hastanesinin onayı ile gerçekleşir.²⁴

Sağlık Bakanlığının 03.01.2000 tarih ve (7) sayılı genelgesindeki, “Devlet hastanelerinde yapılabilecek tetkik, tedavi ve ameliyat hallerinde kesinlikle Üniversite hastanelerine sevk yapılmaması” ifadesi uygulamada yanlış anlaşılmalara neden olmuş, bunun üzerine yayımlanan ikinci bir genelgeyle

23 SB'nın 28.10.1992 tarih ve 881 sayılı yazısı.

24 Yeşil kart Uygulama Yönetmeliği, m. 15.

yanlış anlaşılma giderilmiştir. Buna göre il devlet hastanelerinde yapılamayan ya da çok ileri tarihe gün verilen tetkik, tedavi veya ameliyat; hastalığın aciliyeti ve ilerleme hızı düşünülerek, aynı il içerisindeki başka bir kamu kuruluşuna ait hastaneye veya üniversite hastanesine; yoksa üniversite hastanesi bulunan en yakın ildeki devlet hastanesine sevk edilmek suretiyle yaptırılabilir.²⁵

B. FATURA TANZİMİ VE TAHSİLİ

Sevk zinciri içerisinde şevkin yapıldığı hastaneler veya acil hallerde sevk zincirine uyulmaksızın tedavi yapan resmi kamu kurum ve kuruluşlarına ait hastaneler ile devlete ait üniversite hastaneleri, yeşil kart sahibi hastayla ilgili olarak sundukları sağlık hizmetleri için fatura düzenlerler. Yeşil kart sahibinin tedavisini yapan hastaneler; tetkik, tedavi ve ameliyat aşamasında kullandıkları bütün malzeme bedellerini, ilaçları ve giderlerini faturaya aktarırlar. Öncelikle tetkik ve tedavi aşamasında kullandıkları çivi, konül, plastik maddeler, protez, plak vs. gibi malzeme ve ilaçları kendi döner sermayeleri marifetiyle temin ederler. Hiçbir şekilde yataklı tedavi kumullarında tetkik, tedavi veya ameliyat gören hastaya veya yakınlarına malzeme ve ilaç alımı talebinde bulunamazlar.²⁶ Ancak uygulamada yeşil kart sahibi olup tedavi gören hasta yakınlarının, hastaya ilişkin ilaç ve malzeme bedellerini temin etmeye çalıştıkları, kendilerine verilen reçete ve malzeme listelerini yanlış yönlendirme sonucu SYDV'na müracaat etmek suretiyle ödemeye çalıştıkları sıkça görülmektedir. Oysa yataklı tedavi kumullarında yatarak tedavi gören yeşil kartlı hasta reçetelerinin SYDV tarafından karşılanması mümkün değildir. Yine aynı şekilde SB'na bağlı bazı eğitim hastanelerinin klinik doktorları tarafından yeşil kart sahibi hastalara ameliyat için gerekli olan ilaç ve malzemeleri içeren listeler, önceden verilmek suretiyle; bunları temin ettikleri takdirde ameliyatlarının yapılabileceği söylenmektedir. 3816 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliğine açıkça aykırı olan bu ve benzeri uygulamalar, yeşil kart sahibi hastaları zor durumda bırakmaktadır.²⁷

Hastaneler tarafından düzenlenen faturalarda; “hastanın adı, soyadı, yeşil kart numarası, yatıldığı gün sayısı, yatış ve çıkış tarihleri, protokol numarası, resmi sağlık kurum ve kuruluşları için Bakanlıkça yayımlanan ücret Tarifesi’ne göre günlük yatak ücreti, yatak ücreti tutarı, refakat ücreti, anestezi, ameliyat,

25 SB'nın 12.09.2000 tarih ve 2000/91 sayılı Genelgesi.

26 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 16/2. F.

27 SB'nın 12.09.2000 tarih ve 2000/91 sayılı Genelgesi.

muayene, ilaç, malzeme, laboratuvar, röntgen ve fizik tedavi ücret ve bedelleri ayrı ayrı belirtilerek toplamları gösterilir".²⁸

Hastaneler tarafından düzenlenen faturalara yeşil kart sahibinin yeşil kartının arka ve ön yüzü ile yeşil kart sağlık karnesindeki tedaviye ilişkin işlemlerin onaylı fotokopileri de eklenir. Bunun yanısıra refakatin lüzumlu olduğunun yetkili hekim tarafından belirtilip, başhekim tarafından onaylanması halinde; refakatçi ücreti de faturada gösterilebilir.

Yeşil kart sahibi hastayı tedavi eden hastane SB'na bağlı bir hastane ise; fatura, hastane döner sermaye saymanlığınca düzenlendikten sonra, hastane veya kurum başhekimliği tarafından incelenmek ve ödenmek üzere her ay sonunda topluca Genel Bütçe Tahakkuk memurluğuna verilir. Faturaların Uygulama Yönetmeliği'nde belirtilen usul ve esaslara uygun olarak düzenlendiği anlaşılırsa; verile emrine bağlanarak ödeneğin bulunduğu saymanlığa (Defterdarlık, Muhasebe Müdürlüğü veya Malmüdürlüğü) gönderilir. Buradan da ödenek, hastane döner sermayesinin banka hesabına aktarılır. Şayet yeşil kart sahibi hastanın tedavisi SB'na bağlı olmayan bir sağlık kuruluşu tarafından sevk zinciri içerisinde gerçekleştirilmişse; bu durumda tedaviyi yapan hastane döner sermaye saymanlığınca düzenlenen fatura, şevki yapan Bakanlık hastanesi başhekimliğine gönderilir. Söz konusu başhekimlik tarafından faturanın usulüne uygun olarak düzenlendiği incelendikten sonra; verile emrine bağlanan ödenek, ilgili saymanlık marifetiyle tedaviyi yapan kuruluş hastanesi döner sermaye hesabına aktarılır. Yine yeşil kart sahibi hasta, acil olarak SB'na bağlı olmayan bir kuruluş hastanesinde tedavi görmüşse; bu durumda fatura yine ilgili tedaviyi yapan hastane döner sermaye saymanlığınca düzenlenir ve konsültasyonu yapan hekimin bağlı olduğu devlet hastanesi başhekimliğine gönderilir. Söz konusu başhekim tarafından Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen usul ve esaslara uygunluğu incelenen fatura; verile emrine bağlanarak ilgili saymanlık marifetiyle söz konusu tedaviyi yapan hastanenin döner sermaye banka hesabına aktarılır. Uygulama Yönetmeliği'ne uygun olarak düzenlenen ve ilgili başhekimlikler tarafından incelenen fatura bedelleri, defterdarlık ve malmüdürlükleri tarafından ödeme emri beklenilmeksizin en geç 15 iş günü içerisinde ödenir.²⁹ Ayrıca Sağlık Bakanlığı 3816 sayılı Kanuna göre geçmiş aydaki sağlık hizmetlerine ilişkin faturaları esas alarak; bunların en fazla iki misline kadar, söz konusu hastane saymanlıklarına avans olarak ödeme

28 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 16/3-F.

29 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 18.

yapabilir.³⁰ Bunun dışında yeşil kart uygulamasının kapsamı dışında veya başvuru ve sevk usullerine uyulmayan başvurular üzerine yapılan sağlık hizmetlerine ait ücretler fatura edilemez; fatura edilse dahi ödenemez.³¹

C. YEŞİL KARTIN VİZESİ VE İPTALİ

İl veya ilçe idare kurullarının kararıyla kendilerine yeşil kart verilen kişiler, Uygulama Yönetmeliği'ne göre her yıl Mart ayında, şekil ve içeriği Yönetmelik tarafından belirlenen yoklama belgesini doldurarak, yeşil kartlarını aldıkları valilik veya kaymakamlığa vermek zorundadırlar. Yeşil kart sahibi kişi, hanede yaşayan kişilerin durumlarını, gelirlerini ve yeşil karttan yararlanma şartlarının devam ettiğini yoklama formunda beyan eder. Şayet reşit olmuş hane halkı üyesi sözkonusu ise, onların da imzaları ile aynı form üzerinde beyanda bulunmaları zorunludur. Uygulama Yönetmeliği'ne göre aynı haneden yeni başvurular üzerine yapılmış inceleme ve işlemlerin, daha önceden diğerlerine verilmiş yeşil kartlar itibarıyla yoklama belgesi olarak değerlendirilebilme imkânı da getirilmiştir.³² Uygulama Yönetmeliği'ne göre SB, Kanunun daha hızlı uygulanması amacıyla Yönetmelikte belirlenen usuller çerçevesinde yeni düzenlemeler doğuracak genelgeler yayımlayabilir.³³ Uygulamada SB yeşil karta ilişkin ortaya çıkan problemlerin çözümlenmesi amacıyla genelgeler yayımlamaktadır. Bu kapsamda her ne kadar Yönetmelik hükümlerine göre her yıl Mart ayında yeşil kartların vizesi zorunlu hale getirilmişse de; SB'nın yayımladığı genelgelerle yoklama işlemine Mart ayının dışında da devam edilmesi imkânı getirilmiştir. Bunun yanı sıra yeşil kartın verilmiş tarihinden itibaren bir yıllık süre içerisinde geçerli sayılması kabul edilmiş; bir yıllık süre dolmadan Mart ayı gelse dahi yoklama zorunluluğu kaldırılmıştır. Yoklama işlemini yaptırmadığı gerekçesiyle yeşil kart sahibi kişilerin sevk ve tedavilerine engel olunmayacak; tedavilerini müteakip yeşil kart sahipleri hakkında ilgili Yönetmelik hükümleri uygulanacaktır. Valilik veya kaymakamlık tarafından yeşil kart vizesi yapılan kişinin yeşil kart sağlık cüzdanı kapak sayfasının arkası imza ve mühür kullanılmak suretiyle tasdiklenecek ve geçerlilik süresi

30 3816 sayılı Kanun, m. 9.

31 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 19.

32 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 21.

33 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 25.

belirtilecektir. Vize işlemini yapan valilik veya kaymakamlık gerekli görürse ilgili kurum ve kuruluşlardan yeni bilgiler isteyebilecektir³⁴.

Uygulamada genellikle yeşil kart vizesi yaptıran yeşil kart sahibi kişiler hakkında yeni bir araştırma yapılmaktadır. Bu uygulama yeşil kart sahipleri açısından zaman kaybına neden olsa da yıllık hane gelir payları itibarıyla kanun kapsamı dışında kalanların tespitinde son derece yararlı olmaktadır.

Yeşil kartın geri alınması, dolayısıyla iptali için yine il ve ilçe idare kurullarının karar vermesi gereklidir. Yeşil kart sahibi, herhangi bir sağlık güvencesinden yararlanmaya başlamışsa (SSK ve Bağ-Kur gibi) veya aylık hane gelir payları artarak kanun kapsamı dışına çıkmışsa, aldığı kartı valilik veya kaymakamlığa iade etmek zorundadır. Yine ilgili yeşil kart sahibinin beyanda bulunduğu bilgileri tasdikleyen muhtarlar, yeşil kartın iptalini gerektiren değişiklikleri öğrendikleri takdirde, derhal valilik veya kaymakamlığa bildirirler.³⁵ Valilik veya kaymakamlıklar, duyurulduğu halde yoklama işlemini yaptırmayan, gerçeğe aykırı beyanda bulunan, yeşil kartını başkalarına kullandıran, durumunda değişiklik olduğu halde bildirmeyen, evlenen, ölen veya yazılı belgeler üzerinde tahrifat yaptığı anlaşılınların yeşil kartlarını il veya ilçe idare kurullarının bu yöndeki kararı üzerine iptal edip, geri alabilir.³⁶ Bunun yanı sıra ilgililer hakkında Kanunun 10. maddesi gereğince idari ve cezai işlem de yapılabilir. Uygulamada genellikle vize işleminin yapılması esnasındaki araştırma neticesinde yeşil kart sahiplerinin aylık hane gelir paylarındaki değişiklikler tespit edilmekte; miktarın üzerine çıktığı anlaşılınların yeşil kartları 3816 sayılı Kanun'a göre il veya ilçe idare kurulu kararıyla iptal edilerek; verilen yeşil kartlar geri alınmaktadır.³⁷ Bu şekilde geçersiz hale gelen yeşil kart ile sağlık kuruluşlarına başvurularak tedavi hizmetlerinden yararlanıldığı takdirde; yapılan harcamalar yeşil kart sahiplerinden, velilerinden veya kanunen bakmakla yükümlü bulunan yakınlarından iki misli olarak geri alınır ve ayrıca kullananlar hakkında genel hükümlere göre işlem yapılmak üzere cumhuriyet savcılığına bildirilir.³⁸

34 SB'nın 21.02.1997 tarih ve 02718 sayılı genelgesi. Aynı yönde SB'nın 14.05.1995 tarih ve 09505 sayılı genelgesi.

35 Yeşil Kart Uygulama Yönetmeliği, m. 22.

36 Bkz. Dn. 33.

37 3816 sayılı Kanım, m. 3.

38 Uygulama Yönetmeliği, m. 22.

SB tarafından 3816 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, istatistiki bilgilerin değerlendirilmesi açısından bir genelge ile “Yeşil Kart Uygulaması İzleme Formu” ihdas edilmiştir. Buna göre ilçeler düzenli olarak yeşil kart için başvuran, yeşil kart almaya hak kazanan ve yeşil kartları iptal edilen kişilere ilişkin bilgileri il sağlık müdürlüklerine bildirecekler; iller de bu bilgileri vilayet bazında değerlendirip SB’na göndereceklerdir. Bugün itibariyle bu formlar aylık olarak intikal ettirilmektedir.³⁹

SONUÇ

3816 sayılı Kanun ve buna istinaden çıkartılan Uygulama Yönetmeliği gerçekten de sağlık hizmetleri itibariyle bir reform sürecini başlatmıştır. Yeşil kart uygulaması hak sahibi olan, ancak ödeme gücü olmayan kişiler açısından GSS’nin öncüsü olacağı gibi, mezkûr sigortanın kuruluşunda göz önünde tutulması gerekli ve hazırlık çalışmalarını kolaylaştıracak olan bilgilerin toplanmasına da imkân verecek ve dolayısıyla sağlık güvencesinin bütün vatandaşlara yaygınlaştırılması hızlandırılacaktır. Yeşil kart uygulamasının hitap ettiği kesim genellikle; sağlık güvencesinden yoksun olarak tarımda çalışanlar, mevsimlik işçiler, işsizler ve herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmaksızın çalışan kişilerden oluşmaktadır. Özellikle son iki yıldır yaşadığımız ekonomik krizin de etkisiyle; yeşil kart başvurularında ciddi oranda artış olmuştur. Bunlar arasında SSK ve Bağ-Kur kapsamında iken primlerini ödeyemeyerek işsiz kalan veya işletmesini kapatan kişilerin sayısı dikkat çekici rakamlardadır.

Yeşil kart sahipleri sağlık problemleri olduğunda, belirli bir sevk zinciri içerisinde sağlık kuruluşlarına başvurumaktadırlar. Bu da, problemlerin daha sistemli bir şekilde ele alınmasını sağlamaktadır. Tıbbi bir zorunluluk olduğunda bir üst sağlık kuruluşuna sevk edilmeleri; yeşil kart sahibi hastaların sağlık hizmetlerine daha rasyonel bir şekilde ulaşmalarını sağlamaktadır.

3816 sayılı Kanun’a göre yeşil kart alacak durumda olmayanların ödeme gücünü aşan sağlık hizmetleri ile bu Kanun kapsamında olmayan sağlık hizmetlerinin ücret ve bedellerinin karşılanmasında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun hükümleri uygulanacaktır. Dolayısıyla ödeme gücü olmayan ve herhangi bir sağlık güvencesi bulunmayan

39 SB’nın 10.08.1992 tarih, 743 sayılı Genelgesi.

vatandaşların tedavi, tetkik ve ameliyatlarının yapılmasında SYDV'na büyük görevler düşmektedir.

Yeşil kart uygulamasının geldiği nokta itibariyle herhangi bir sağlık güvencesi olmayan kişiler açısından önemli bir boşluğu doldurduğu inkâr edilemez bir gerçektir. Ancak içinde bulunduğumuz sosyal ve ekonomik durumun da etkisiyle bu Kanun kapsamına giren yeşil kart hak sahibi kişi sayısı her geçen gün hızla artmaktadır. Bunda başvuran kişiler hakkında yapılan araştırmaların yetersizliğinin yanısıra; hak sahibi kişilerin yanlış ve eksik bilgi vermelerinin de payı büyüktür. Yararlanan kişi sayısının olağanüstü şekilde artması, SB bütçesine konulan yeşil kart ödeneğinin yetersiz hale gelmesine neden olmaktadır. Bunun yanısıra tetkik ve tedavi yapan hastanelerin düzenledikleri fatura bedelleri kısmen de olsa zamanında ödenememektedir. Bu da yeşil kart sahibi hastaların üniversite ve diğer kamu kuruluşlarına ait hastanelerdeki tedavilerinde güçlüklerle neden olmaktadır. Diğer yandan faturalarının tahsilini zamanında sağlayamayan devlet ve üniversite hastaneleri; tedavi ve ameliyat için gerekli olan malzeme ve ilaç reçetelerini hasta veya yakınlarından temin etmeye çalışmaktadırlar. Bütün bunlara rağmen 3816 sayılı Kanununun 9. maddesindeki özel düzenlemeyle, yeşil kartlı hastaların tedavisinden doğan ücret ve bedellerinin her hâlükârda ödenmesi ve yeşil kart uygulamasının hızla yaygınlaşması, yataklı tedavi kurumlarının döner sermayeleri açısından yeşil kartlı hastaların tedavi ve tetkiklerini cazip kılmaktadır. Hatta bazı sağlık kuruluşları Bağ-Kur ve SSK' 11 hastaları kabul etmemelerine rağmen, yeşil kartlı hastaları kabul etmektedirler.

Yeşil kart uygulamasının bu şekilde ulaştığı sonuç itibariyle uzun süre devam etmesi düşünülemeyeceğinden, en kısa zamanda, GSS uygulamasına geçilmesinin zorunlu olduğu düşünülmektedir. Mevcut yeşil kart uygulamasından elde edilen veriler de, zaten 3816 sayılı Kanunun amacına uygun olarak GSS'nin altyapısını oluşturacaktır. Aksi takdirde ortaya çıkan mali portreyi SB Bütçesi'ne konulan ödenekle karşılayabilmek ileride mümkün olmayacaktır. Bugün bazı ilçelerimiz itibariyle yeşil kart sahibi kişilerin toplam ilçe nüfusuna oranları (1/4) civarındadır.⁴⁰ Doğu vilayetlerimizde bu oran (1/2)'ye kadar düşmektedir.

40 Sarayönü Kaymakamlığı Yeşil Kart Bürosunun 03.06.2002 tarih ve 177 sayılı kararı.

KAYNAKÇA

- Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fon Kurulu'nun 13.09.1996 tarihli kararı.
- Karatay Kaymakamlığı İlçe İdare Kurul Kararları, sayı 2001/957,958,957,1013 Sağlık Bakanlığı'nın 10.08.1992 tarih ve 743 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığı'nın 14.06.1995 tarih ve 09505 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığının 04.07.1995 tarih ve 11309 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığı'nın 11.10.1996 tarih ve 18164 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığı'nın 23.12.1996 tarih ve 2444 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığı'nın 21.02.1997 tarih ve 02718 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığının 03.01.2000 tarih ve 7 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığının 12.09.2000 tarih ve 91 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığı'nın 25.10.2000 tarih ve 105 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Koordinatörlüğü'nün 28.09.1992 tarih ve 881 sayılı yazısı.
- Sağlık Bakanlığı Sağlık Projesi Koordinatörlüğü'nün 02.12.1992 tarih ve 1163 sayılı yazısı.
- Sarayönü İlçe Tarım Müdürlüğü'nün 06.06.2002 tarih ve 712 sayılı raporu.
- Sarayönü Kaymakamlığı Yeşil Kart Bürosunun 03.06.2002 tarih ve 177 sayılı yazısı.

KENT BÜYÜKLÜĞÜ VE HİZMETLERDE ETKİLİLİK İLİŞKİSİ

Arif AKGÜL*

GİRİŞ

Halka sunulan yerel hizmetlerin etkili ve verimli sunulabilmesinde, kuşkusuz o kentin büyüklüğü büyük önem arz etmektedir. Kentin büyüklüğü konusunda olması gereken ölçüt, her türlü siyasal tercih ve çıkarların dışında, ekonomik, coğrafi ve kamu hizmetlerinin gerekleridir. Nitekim, birçok batı ülkesinde görülen birleşme, birlik kurma, belediye sayısının azaltılması gibi çabaların öncelikli sebebi, hizmetlerin etkili ve daha verimli sunulabilmesi gerçeğidir.

ABD başta olmak üzere tüm dünyada yapılan çalışmalar göstermiştir ki; kentsel büyümeye paralel olarak ortalama hizmet maliyetleri önce azalma eğilimi göstermekte, fakat belirli bir büyüklükten sonra kentsel yönetim biriminin maddi imkânlarının yetersiz hale gelmesi sonucu yükselmeye başlamaktadır. Bu durum ise literatürde 'ölçek ekonomileri' kavramıyla açıklanmaktadır. Bu doğrultuda şu saptamayı ortaya koymak kanımızca yanlış olmayacaktır: küçük ölçekli kentsel yönetimler, gerek personel gerekse mali kaynak yönüyle israf anlamına geldiği gibi, kent ölçeğinin belli bir büyüklükten sonrası da maliyeti artırmakta ve etkinliği azaltmaktadır.

Ülkemizde de son yapılan belediye seçimlerinde, belediyelerin %67'sinin (yani yaklaşık, 2200 belediye) nüfusu 5.000'den daha azdır. Bu belediyelerde yaklaşık 5.6 milyon kişi yaşamakta iken, belediyelerin %33'ünü (yaklaşık 1000 belediye) oluşturan 5.000'den büyük nüfuslu belediyelerde ise belediye nüfusun %88'i toplanmış durumdadır (YYAEM).

Türk belediye sisteminin önemli ölçüde küçük belediyelerden oluşması uygulamada sorunlar doğurmakta ve halka sunulan hizmetlerin verimliliğini önemli ölçüde etkilemektedir.

* Komiser Yardımcısı, Emniyet Genel Müdürlüğü

Bu çalışmanın temel konusu da, “kent büyüklüğü ile kentsel hizmetlerin sunumu ve etkinliği arasındaki ilişkinin” ortaya konulmasıdır. Bu çerçevede, 1530 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde öncelikle, yerel hizmetlerin neler olduğu üzerinde durulacak, ardından optimal kent büyüklüğü kavramı kuramsal çerçevede ele alınacak, son olarak da batı ülkelerinden konuyla ilgili bir kısım örnekler verilerek ülkemizde yapılmış iki görgül çalışmanın sonuçları ortaya konulacaktır.

BELEDİYELERİN GÖREVLERİ

Belediyelerin yurttaşlara sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik gösterir. Booth ve Webb, asgari ulusal yaşam düzeyi (national minimum level of living) kavramını ortaya atmış ve buradan hareketle herkesin en düşük düzeyde de olsa belediye hizmetlerinden yararlanması gerektiğini belirtmiştir (Keleş, 2000:36).

Toplumsal refah devleti anlayışının gelişmesine koşut olarak, önceleri belediyece görülmekte olan kimi hizmetleri devlet üzerine almıştır. Kimi hizmetleri devletin yüklenmesine, teknik zorunluluklar da yol açmıştır. Diğer taraftan artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden, belediyelerin payına düşenlerin sayısı da giderek artmaktadır (Keleş, 2000).

Görev ve hizmetler yönünden, yeryüzünde başlıca üç ilkenin uygulandığını görmekteyiz (Keleş, 2000).

Genellik İlkesi: Buna göre, belediyeler, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidirler.

Yetki İlkesi: Bu ilkeye göre ise, belediyeler görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadır. (İngiltere’de olduğu gibi)

Liste İlkesi: Bu ilkeyi benimsemiş olan ülkelerde ise, belediyelerin yapacağı hizmetleri yasalar sıralamıştır.

Ülkemiz ‘Liste İlkesi’ni benimsemiştir. Çünkü 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesinde, belediyelerin görevleri 76 madde halinde sıralanmıştır. Bununla birlikte kanunun 19. maddesi, kanunun kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yaptıktan sonra, belediyelerin, o kentte oturanların ortak ve uygarca gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimlerde bulunabileceklerini göstermektedir.

Burada belediyelerin görevleri, zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu açıdan kanunda belirlenmiş belediye görevleri şunlardır:

- Bütün belediyeler için zorunlu görevler

Gelirleri 50.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler

Gelirleri 200.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler

Gelirleri 500.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu olan görevler

- Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler

1930 yılında Belediye görevlerini gelire bağlı olarak ‘zorunlu’ ve ‘zorunlu olmayan’ görevler diye ayıran kanun, bu yönüyle işlerliğini yitirmiştir.

Gelir sınırlandırmasının haricinde İçişleri Bakanlığı’nın bir çalışmasındaki yöntemine uygun olarak aşağıdaki gruplarda toplayabiliriz (Keleş, 2000).

Sağlık ve sosyal yardım görevleri

Bayındırlık (imar) görevleri

Eğitim görevleri

Tarımsal görevler

Esenlik görevleri

Ulaştırma görevleri

Ekonomik görevler

Çeşitli görevler

Belediye gelir gruplarına göre, belediyelerin zorunlu görevlerinin neler olduğunu kimi örneklerle göstermeye çalışalım.

BÜTÜN BELEDİYELER İÇİN ZORUNLU OLAN GÖREVLER

1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelere verilmiş görevlerden, ‘tüm belediyeler için zorunlu görevleri’ herhangi bir ayırım olmaksızın genel başlıklar halinde ifade edeceğiz.

- Kentin sokak ve meydanlarını düzenlemek, isim ve numaralarını belirlemek, aydınlatmak, ağaçlandırmak vb. görevleri

- Meydan, pazar yeri, rıhtım, iskele, tuvalet, mezarlık, çocuk bahçesi, park gibi yerler yapmak

- Kanalizasyon ve su işleriyle ilgili görevler

- Çevrenin temizliği ile ilgili görevler

- Sağlıkla ilgili olarak yiyecek ve içeceklerin denetimi, bulaşıcı hastalıklarla ilgili önlemler vb.

- Yangınları önleyici önlemler ve itfaiye örgütü kurmak

- İnşaat ve onarım ruhsatı, işyeri açılış ruhsatı vermek şeklinde özetlenebilir.

OPTİMAL BÜYÜKLÜK KAVRAMI

Bir yerel idarenin nüfus ve alan olarak büyüklüğü, yetki ve görevleri belirlemede en önemli etkidir. Yerel bölgesel kuruluş büyüdükçe görevleri kapsamı da o oranda genişlemektedir. Yerel idarenin etkinlik düzeyi arttıkça, özerklik derecesi de o denli önem arz etmektedir. Yerel idare küçük ve daha az etkili ise, o yerel idareye verilen görevler de o oranda az demektir. Bir başka deyimle, yerel idarenin etkinlik derecesi büyüklüğü ile ilgili ve orantılıdır (Tortop, 1995:24).

Tortop (1995)'a göre bir yerel idarenin en zorunlu görevlerini asgari ölçüde yerine getirebilmesi için belirli bir büyüklüğü olması gerekir (Tortop, 1995). Bu durumda yerel birimin nüfus ve alan büyüklüğünün ne olması gerektiği ve hizmetleri etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için optimal büyüklüğünün hangi ölçülerde olması gerektiği sorunsalı karşımıza çıkmaktadır.

Genel olarak optimal büyüklük, belirli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip yerel yönetim büyüklüğünü ifade etmektedir. Şöyle ki; birçok kamu hizmetinde ortalama maliyet, hizmetin götürüleceği nüfus miktarı büyüdükçe azalmaktadır. Diğer bir ifadeyle hizmetin üretildiği alana yapılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyete bağlı olarak ortalama maliyeti düşürmektedir. Ancak belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olmakta, bu noktadan sonra yapılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyetlerdeki hızlı yükselişlere bağlı olarak, ortalama maliyetleri yükseltmektedir (Topal, 2001).

Optimal yerel yönetim büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetinin daha fazla düşmediği (minimum verimli büyüklük) ve kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı (maksimum verimli büyüklük) noktadaki büyüklük olarak tanımlanmaktadır (Topal, 2001)

Bu bağlamda 'ölçek ekonomileri' kavramı ortaya çıkmaktadır. Sorunu ekonomik açıdan ele aldığımız zaman optimal yerel yönetim büyüklüğü kamu hizmetlerinin mal oluş değerlerine bağlanmaktadır. Nitekim bu doğrultuda da yapılan çalışmalarda anlamlı sonuçlar elde edilmiştir (Topal, 2001).

OPTİMUM KENT BÜYÜKLÜĞÜ

Günümüzde nüfusu yüzlerle ifade edilen yerel yönetim birimleri olduğu kadar, 10 milyon üzerinde nüfusa sahip yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Yerel yönetim ünitelerinin sahip oldukları nüfus bakımından ortaya çıkan bu farklılık, boyutu değişmekle birlikte, birçok ülkenin yerel yönetim sisteminde gözlenebilmektedir. Ancak, bir yandan kamu mâliyesinde yaşanan

darboğazlar ve buna bağlı olarak kaynakların etkin kullanılması gereği, buyandan da kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan, hizmet kalitesinin düşmesi ve yaşam kalitesinin azalması, gecekondulaşma ve çevre kirliliği gibi sorunlar yerel yönetim birimlerinde uygun büyüklük tartışmalarının başlangıç noktasını oluşturmuştur (Topal, 2001:55).

Altuğ (1989)'a göre tam bir 'optimal kent büyüklüğünden' söz etmek çoğu zaman oldukça zordur (Ceritli, 2001:138). Herhangi bir kentin büyüklüğü farklı açılardan ele alınabilir ve değerlendirilebilir. Diğer birçok değişkenin yanı sıra, çoğunlukla nüfus değişkenini esas alan optimal büyüklük tartışmaları, çok küçük yerel yönetim birimlerinin, çeşitlilik ve karmaşıklık gösteren yerel kamu hizmetleri için gerekli parasal, teknik ve insani kaynakları kendi başlarına idare edemedikleri; çok büyük olanların ise kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan (trafik sıkışıklığı, çevre kirlenmesi, altyapı yetersizlikleri vs) ek maliyetler yükledikleri ile ilgili kanıtlardan hareket etmektedir. Bu bağlamda optimal büyüklük, yerel yönetimlerin hizmetleri sağlama yönünden ekonomik uygunluk noktasına geldiği eşiği belirtmektedir (Topal, 2001:56).

Edwin Mills (1972)'e göre bir kentin büyüklüğünü ekonomik açıdan iki faktör sınırlamaktadır.

- Kentin ihtiyaç duyduğu ürünlere olan talep ve bunların sağlanması imkânı
 - Kente diğer kentler karşısında avantajlar sağlayan doğal kaynakların durumu.
- Kent, doğal kaynaklarını kaybettiği zaman göreceli avantajlarını da kaybetmektedir.

Bu açıdan bakıldığında önemli olan optimum kent büyüklüğüne ulaşmak ve buna ulaştıktan sonra söz konusu yerleşmenin alan ve nüfus olarak daha fazla artmasının önlenmesidir (Ceritli, 2001:139).

Neutze'nin Avusturalya ile ilgili bulguları, şirketlerin ve ailelerin, nüfusu iki milyondan büyük yerleşim merkezlerini küçük yerlere tercih ettiğini göstermiştir. Ancak çoğu insan için hatta neredeyse toplumun tamamı açısından ise yakınlık, daha az trafik sıkışıklığı ve bunun gibi unsurlar orta büyüklükteki yerleşimleri daha cazip kılmaktadır. Neutze, orta büyüklükteki yer tanımlamasıyla nüfusu 200 bin ile bir milyon arasındaki yerleşimleri ifade etmektedir. (Rasmussen ve Hawort'dan aktaran Ceritli:2001)

Kraliyet Yerel Yönetim Kurulu ise optimum kent büyüklüğünün minimum 100 bin ve maksimum 250 bin olabileceği sonucuna vararak nüfusu 250 binin üzerindeki kentlerin, kamu sektöründe olumsuz dışsal 1 ıklar yarattığını ileri sürmüştür (Çevre Sorunları Vakfı, 1991).

ETKİN VE VERİMLİ HİZMET SUNUMU

Girdi/Çıktı şeklinde formüleleştirilen verimlilik en az kaynakla (maliyetle) en çok çıktıyı elde etmek biçiminde ifade edilmektedir. Burada geniş anlamıyla çıktı, örgütün amacı olan üretim, üretilen mal ya da hizmet; girdi sermaye, hammadde, emek, vergi ve diğer harcamaları ifade etmektedir (Küçük'ten Aktaran Ceritli, 2001).

Kar amacı gütmeyen çeşitli kamu örgütlerinde verimliliğin tam olarak ölçülememesi, verimliliği bir ölçüt olarak alan ve verimlilikten daha geniş bir kavram olan 'etkinlik' kavramının ortaya atılmasına neden olmuştur (Ceritli, 2001)

Etkililiğin tanımı üzerine düşünürler henüz bir fikir birliğine varmış değillerdir. Etkililik üzerine bir kısım tanımları şöyle verebiliriz;

- Örgütün amaçlarını gerçekleştirme derecesidir.
- Örgütün çıktılarının mümkün olan bütün yollardan en yüksek düzeye çıkarılmasıdır.

Amaçların başarılmasında, sorun çözme becerisinde ve beşeri enerji kullanımında denge ya da optimaliktir.

- Verimlilik, işlerin doğru yapılması, etkinlik ise doğru işlerin yapılmasıdır. Dolayısıyla verimlilik girdiler ve çıktılarla ilgilenirken, etkinlik çıktılar ve bunların etkileriyle ilgilidir. Ancak verimli işlerin genellikle etkili olduğu varsayılmaktadır.

- Etkili hizmet sunumu, daha iyi ve daha yaygın hizmet dağıtımı demektir. Verimlilik ise hizmetlerin düşük maliyette üretilmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, hem etkili ve hem de verimli bir şekilde hizmet üretme ve dağıtma sorumluluğunu taşımaktadır (Ceritli, 2001).

Ekonomik bağlamda, hizmet maliyetlerinin katlanabilir ve optimum bir düzeyde tutulabilir olması, kentlerin yaşanabilirliği açısından büyük önem taşımaktadır. Bazı mal ve hizmetlerin (kentsel barınma, ulaşım hizmetleri vs.) diğer mal ve hizmetlerden azaltmadan daha fazla artırılması mümkün değilse verimlilik durumu elde edilmiş demektir. Yani kentsel mal ve hizmetlerdeki verimliliğe, herhangi bir kentsel mal ya da hizmetin daha fazla artırılmasının mümkün olmadığı noktada ulaşılmaktadır. Bu bağlamda kaynakların kent içinde ya da kentler arasında verimli kullanımı, milletlerin şimdiki ve gelecekteki ekonomik durumları açısından kritik bir öneme sahiptir (Ceritli, 2001).

Richard Appelbaum 'kent büyüdükçe maliyetin arttığını ve dolayısıyla verimlilikten uzaklaştığını ifade etmektedir (Ceritli, 2001). Diğer taraftan kimi yerel yönetimlerin gelirlerini arttırmak amacıyla yatırımları kendi bölgelerine çekme eğiliminde olduğu görülmektedir. Şayet yerel yönetim, yeni yatırımları bölgeye çekmek için özel vergi teşvikleri ya da başka türlü sübvansiyonlar sağlarsa, bu durumda kalkınmanın parasal maliyeti açık bir şekilde yüksek olmaktadır (Ceritli, 2001).

BATI ÜLKELERİNDE BELEDİYE BÜYÜKLÜĞÜ VE YEREL HİZMET İLİŞKİSİ

Prof W.F.Ogburg 'Şehirlerin Sosyal Karakteristikleri' adlı kitabında kentlerin ölçüsü ile halk hizmetlerinin maliyeti arasındaki bağlantıyı ortaya koyuyor. Bu konuda Amerika'da yapılmış bir çok inceleme ve analiz bulunmaktadır. Halk sağlığı, oradaki 30.000-50.000 nüfuslu şehirlerde kişi başına 0.5 dolara malolmakta, fakat nüfusu milyonun üzerinde bulunan şehirlerde bu miktar 1.50 dolara yükselmektedir. Nüfusları 100.000 ile 300.000 arasında olanlar bu konuda en çok para sarfedenlerdir (Özdeş, 1972:120).

Eğlence tesisleri de kent bütçelerine; 30.000-50.000 nüfuslu kentlerde, 90 Cent gibi en düşük miktara mal olduğu halde, nüfusları 600.000 ile 1.000.000 arasında olan kentlerde 2 Dolar 30 Cent ile en yüksek rakama ulaşmaktadır (Özdeş, 1971:121).

Kuşkusuz bu rakamlar ülke koşullarına çok bağlıdır ve değişik ülkelerde farklılık göstermektedir.

Nitekim, Oxford ve Civarı Sosyal Hizmetler Araştırmasına göre, Amerika'da hizmetlerin en pahalıya mal olan kent ölçütü, İngiltere'de en ucuza mal olan yerlere karşılık gelmektedir (Özdeş, 1972).

BELÇİKA

Belçika'da, 1986 cari harcamalarına ve bazı hizmetlerle ilgili sayısal göstergelere dayalı olarak, 253 belediyenin maliyet-etkin olup olmadığı araştırılmıştır. Belediyelerin harcama oranlarına göre gruplandırıldığı bu araştırmanın sonuçları, maliyet-etkin belediyeler ve büyüklükler arasında çok belirgin ilişki olmadığını göstermiştir. Yine de 1986'da cari giderleri 1 milyar Belçika Frangı üzerinde olan bütün belediyeler, maliyet-etkin olarak kabul edilmiştir (Canpolat, 2002:25).

DANİMARKA

Danimarka'da, yapılan araştırmanın sonuçlarına göre belediyelerin idari hizmetlerindeki etkinlik, 15.000'den az nüfuslu belediyelerde, 30.000 ile 50.000

nüfuslu belediyelere göre daha yüksek oranda bulunmuştur. Diğer yandan nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerde etkinlik oranı da 15.000'den az nüfusu olan belediyelerde görülen düzeye yakın bir düzeyde olmuştur (Canpolat, 2002).

İTALYA

İtalya'da, 1985'te bu konuda yapılan araştırma sonuçlarına göre, genel boyutlu değişkenleri olan hizmetler diye bilinen ve hizmeti sağlama maliyetinin nüfus oranı ile yakın ilişkili olduğu hizmetlerde; (genel idari hizmetler, çocuk bakımı, fuarlar ve pazarlar, kültürel olaylar, spor alanları gibi) küçük belediyeler için kişi başına harcama oranı çok yüksek çıkmış, 5.000 nüfus eşğine kadar iniş görülmüş, bu eşikten sonra tekrar yükselme başlamıştır (Canpolat, 2002).

HOLLANDA

Hollanda'da, 1984'te küçük belediyelerin idari yeteneği konusunda yapılan araştırma sonuçlarına göre, belediye büyüklüğünün sosyal güvenlik ve kamu düzeni gibi bazı hizmetlerle idari yetenek üzerinde önemli etkisi olduğu tespit edilmiştir. Buna karşılık, idari yeterlik yalnız belediyelerin büyüklüğüyle belirlenmemektedir. Aynı zamanda belediyenin bulunduğu bölge, belediyenin bir bölge merkezi fonksiyonu görüp görmediği ve birden fazla yerleşimin olup olmadığı da önemlidir (Canpolat, 2002).

Hollanda'da, 1987 yılında belediyelerin büyüklüğü ile idari teşkilatlarının ilişkisini inceleyen bir başka araştırma yapılmıştır. Genelde varılan sonuçlara göre çalışan eleman sayısı, bunların görev düzeyleri gibi faktörler, belediyelerin büyüklükleri ile yakın ilişkilidir. Belediyelerin nüfusu 7.400 kişinin altında olanların, bütün hizmet alanlarında hizmetleri tam olarak karşılayamadığı görülmüştür. Diğer yandan 7.400 ile 11.600 arası nüfuslu belediyelerde, 8 belediyeden sadece 3'ünün tüm hizmet alanlarında hizmetleri karşıladığı, fakat 11.600'ün üzerinde kişinin yaşadığı tüm belediyelerin hizmet alanının hepsinde hizmetleri başarıyla karşıladıkları görülmüştür (Canpolat, 2002:26).

NORVEÇ

Norveç'te belediyelerde büyüklüğün maliyet-etkinliği üzerine etkisi yönünden yapılan araştırma sonuçlarına göre, 5.000'den fazla kişi yaşayan belediyeleri, büyük çaptaki işletmelerin üstünlüklerinden yararlanmak için daha avantajlı göstermiştir. Bu sonuç genel idare, ilkokullar, sağlık kurumları ve teknik tesislerle ilgili hizmetlere yöneliktir (Canpolat, 2002).

ABD’de 1959 yılında yayınlanan “Cities and Society” adlı kitapta, ‘kentlerin optimum ölçütü’ başlığı ile yayınlanan makaleden konumuzla ilgili kısımlar ortaya konulacaktır (Otis Dudley Duncan’dan aktaran Özdeş, 1972).

“Belediye Hizmetleri bakımından kentler arasındaki farkların ve standartların saptanması kolay olmadığından çok kesin bir sonuca ulaşmak hemen hemen olanaksızdır. Ancak, optimum ölçütün gene orta büyüklükteki kentlere ait olduğu söylenebilir. Çok büyük kentler; yollar, tesisat şebekeleri, sağlık kuruluşları ve okullar için daha küçük kentlerden daha fazla para harcamak zorunda iseler de, küçük kentler bu olanağı hemen hemen hiç bulamazlar. Belediye hizmetlerinden sadece bir tanesi, elektrik temini 500.000 ile 1.000.000 arasında nüfusu bulunan kentlerde daha ucuzdur. Kuşkusuz bu tek ayrıcalık belediye hizmetleri bakımından optimum ölçütün bundan daha az nüfuslu orta büyüklükteki kentlere ait olması hususunu değiştirmez.”(Özdeş, 1972:122).

Aynı makalede, sağlık hizmetleri, güvenlik hizmetleri, eğitim ve haberleşme hizmetleri, eğlenme tesisleri, ticaret, sosyal hizmetler gibi bir takım hizmetler ile ilgili detaylı çalışmalarda yapılmıştır.

Özdeş, (1972) kentlerdeki büyüklük konusundaki alt sınırın ülke koşullarına göre değiştiğini vurgulamıştır. Türkiye için de 2000 ölçütünü önermiştir. Üst sınır çalışmalarında da, yaptığı incelemelerde 1.000.000 nüfusun üzerinde bir değerle karşılaşmadığını ifade etmiş ve bu sınırın ülkemiz açısından da uygun olacağını belirtmiştir (Özdeş, 1972:127).

Özdeş (1972) ülkemiz için en uygun ölçüt olarak da Thomas Sharp tarafından ortaya konulan 100.000 değerini kabul etmiştir (Özdeş, 1972). Ancak ülkeler geliştikçe, yerel hizmetler de farklılık göstermektedir. Nitekim aşağıda bir takım alan araştırmalarında da görüleceğı üzere ortaya çıkan sonuçlar 70’li yıllarda Özdeş tarafından ortaya konulan rakamın üzerine çıkmıştır.

Görülüyor ki ülke ismi ortaya koymadan bütün kentler için optimum ölçüyü bulmak olanaksızdır. Bu günkü koşullarda her ülke için optimum ölçünün farklı olması dolayısıyla, ülkemizdeki bu büyüklüğün etkinlikle olan ilişkisi yapılan/yapılacak araştırmalar ile ortaya çıkarılabilecektir.

ALAN ARAŞTIRMALARI

Ceritli tarafından ülkemiz belediyeleri bünyesinde, ‘Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimum Kent Büyüklüğü Araştırması’ yapılmıştır. Bu araştırma, Türkiye’de belediye yönetimlerinin sunduğı bazı temel hizmetlerdeki (su ve kanalizasyon, temizlik ve kent içi toplu taşıma hizmetleri) verimlilik düzeylerini ölçmek ve böylece yönetilebilir kentsel ölçegin sınırlarını belirlemek amacıyla yapılmıştır. Araştırmanın sınırlılığı, nüfusu elli bin ile bir

milyon arasındaki 106 belediye ile sınırlı tutulmuş, ancak, toplam 36 belediyeden veri elde edilmiştir. Belediyeler nüfus büyüklüğü açısından 7 gruba ayrılmıştır. Böyle bir çalışmada verilerin toplanması dahi 10 ay sürmüştür.

Kentsel hizmetlerin verimliliğini kentsel hizmet sunumu sürecinde sisteme giren hammaddelerle, onlardan elde edilen fayda arasındaki oran şeklinde tanımlarsak;

Bu doğrultuda aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir.

Su hizmetleri açısından 150-250 bin,

Atıksu hizmetleri açısından 200-250 ile 500-623 bin,

Temizlik hizmetleri açısından 150-200 bin,

Toplu taşıma hizmetleri açısından 200-250 bin ile 500-623 bin arası bir nüfus büyüklüğü optimum ölçek sınırını temsil ettiği araştırmanın sonuç bulgusu olarak belirlenmiştir (Ceritli, 2001).

Araştırma konusu dört kentsel hizmet alanı birlikte düşünüldüğünde 150- 250 bin arasındaki bir nüfus büyüklüğünün, Türkiye koşullarında ve yerel kent hizmetleri bağlamında optimum kent ölçөгünü yansıttığı söylenebilir.

Canpolat tarafından 2002 yılında ‘Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu’ adıyla yayınlanan çalışmada, ‘Belediye Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi’ üzerine aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye genelinde belediye başkanları ve belediye çalışanları araştırma evreni içerisinde 197 belediye örnekleme alınmıştır (bu toplam belediyelerin %6’sını oluşturmaktadır).

Bu belediyeler; Büyükşehir: 15, Büyükşehir İlçe: 56, Büyükşehir Alt Kademe: 21, İl Belediyesi: 29, İlçe Belediyesi: 54, Kasaba Belediyesi: 33.

Belediyelerin Yürüttüğü Hizmetler Açısından

Kanalizasyon hizmeti: belde belediyelerinin %39,4’ünde (yaklaşık %40), ve ilçe belediyelerinin %9,9’unda yapılamamaktadır.

Toplu Taşıma Hizmetleri: belde (%51,5) ve ilçe belediyelerinin çoğunluğunda (%57,4), il merkezinin ise önemli bir kısmında (%24,5) toplu taşıma hizmetleri yapılamamaktadır.

Çöp Toplama Hizmetleri: belediyelerin çok önemli bir kısmında (%98,8) yürütülmektedir.

Çöp İşleme Hizmetleri: belediyelerde çöp toplama hizmeti büyük ölçüde yerine getirilirken çöp işleme hizmetlerinin büyükşehirler hariç, çok az sayıda belediyede yürütüldüğü tespit edilmiştir.

İtfaiye Hizmetleri; il merkezleri ve büyükşehir belediyelerinin tamamında, ilçe belediyelerinin ise tamamına yakınında (%94,1) itfaiye hizmetleri görülürken, belde belediyelerinin (%22,2) önemli bir bölümünde bu hizmet karşılanamamaktadır.

Sağlık Hizmetleri; temel hizmetlerden olan sağlık hizmetleri açısından belediyeler incelendiğinde, beldelerin tamamında, ilçe belediyelerinin ise %70'inde bu hizmet yürütülememektedir. İl merkezlerinin %62,3'ünde, büyükşehirlerde ise bu hizmetin yerine getirilebildiği anlaşılmıştır.

Çevre Koruma Hizmetleri; belediyelerin en önemli hizmetlerinden olan çevre koruma hizmetleri açısından en olumsuz durum belde belediyelerindedir (%75,8). Daha sonra ilçe belediyeleri gelmektedir (%60,4). İl merkezlerinin dahi %58'inde yapılamayan bu hizmet, büyükşehir belediyelerinin de %20'sinde yerine getirilememektedir.

Kültür Hizmetleri; belde belediyelerinin çok büyük bir kısmında (%90,9), ilçe belediyelerinin önemli bir kısmında (%30,2) yapılamamaktadır.

Yeşil Alan Hizmetleri; park ve bahçe gibi hizmetler, belde belediyeleri hariç (%30'unda yapılamamaktadır) diğer belediye birimlerinin tamamına yakınında gerçekleştirilmektedir.

Canpolat tarafından aynı çalışmada, belediyelerin halen hiç yürütmediği ya da kısmen yürüttüğü hizmetlerle ilgili de bir inceleme yapılmış, elde edilen sonuçlar, hangi büyüklükteki belediyelerin hangi hizmetleri yapabileceği ile ilgili bir takım çıkartımlar elde edilmesine öncülük edecektir.

Her kademedeki belediyelere, 'trafik hizmetleri', 'nüfus kayıt hizmetleri', 'eğitim hizmetleri', 'kentiçi güvenlik hizmetleri', 'tapu sicil hizmetleri', 'gıda kontrol hizmetleri', 'acil yardım ve afet hizmetleri', 'kentiçi ulaşım hizmetleri', 'tabii kaynakların yönetimi', 'kültürel varlıkların korunması' ve 'sağlık hizmetleri' ile ilgili yürütmek isteyip istemedikleri hizmetler sorulmuş, alınan sonuçlarda belediye kademeleri arasında farklı hizmetlerde farklı sonuçlar elde edilmiştir.

Belde belediyeleri haricindeki tüm belediyelerin yüksek oranlarda 'trafik hizmetlerini', 'gıda kontrol hizmetlerini', 'acil yardım ve afet hizmetlerini', 'kültürel varlıkların korunması hizmetini' yürütmek istedikleri,

Ancak, 'nüfus kayıt işlemleri', 'eğitim hizmetleri', 'kent içi güvenlik hizmetleri', 'tapu sicil hizmetleri' ve 'tabii kaynakların yönetimi hizmetleri' oldukça yüksek oranlarda belediyeler tarafından üstlenilmek istenmemektedir.

‘Sağlık hizmetleri’i ve ‘kentiçi ulaşım hizmetleri’nde ise belediyeler arasında farklı sonuçlar elde edilmiştir. Belediyelerin sağlık hizmetlerini üstlenmek isteyip istemedikleri hususunda elde edilen sonuçlar; belde belediyeleri haricinde, birbirine yakın değerdedir. Bu hizmeti düşük oranlarda, yalnızca büyükşehir (%56) ve büyükşehir ilçe belediyeleri (%57) üstlenmek istemektedirler.

‘Kent içi ulaşım hizmetleri’nde de belediye türleri arasında, özellikle büyükşehir ilçe ve büyükşehir alt kademe belediyeleri ve belde belediyeleri bakımından büyük farklılıklar vardır. Büyükşehir ilçe ve büyükşehir alt kademe belediyelerinin bu hizmeti üstlenmek istememelerinin altında yatan sebebin, bu hizmette büyükşehir belediyelerine ağırlık verileceği düşüncesinin olduğu değerlendirilmektedir.

Bu durumda, ‘belediye büyüklüğü ve yerel hizmetlerin etkili bir biçimde yürütülmesi arasında belirgin bir ilişki vardır. Bu ilişki özellikle küçük belediyeler için çok belirgin olup, küçük belediyelerde birçok temel yerel kamusal hizmetler ya hiç yürütülmemekte ya da etkili ve verimli düzeyde yürütülememektedir (Canpolat, 2002:199).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde ulaşım ve iletişim olanaklarındaki gelişmelere paralel olarak toplumda yaşayan tüm yurttaşların nitelikli ve etkili yerel hizmet istemi de farklılaşmıştır. Bu açıdan ülkemizde yerel yönetim sisteminin sorgulanması gereği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde kırsal-kent farklılığının giderilmesi ve belediyeçilik sisteminin kırsal yerleşmelerde yaygınlaşmasıyla doğan verimlilik kayıplarının ortadan kaldırılması amacıyla her mekansal yerleşmeye ayrı bir tüzel kişilik verme uygulamasından vazgeçilmelidir. Kırsal ve kentsel yerleşmelerin yerel gereksinimlerini karşılamak, etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile birlikte demokratik yönetim gereklilikleri bir arada sağlayabilmek üzere, ölçek sorunu köklü düzenlemeler yapmayı gerekli hale getirmiştir.

Yukarıdaki örnekler ile ülkemizde yapılan alan araştırmalarında da görülebileceği gibi kentlerin büyümesi hangi noktadan sonra gereksiz, yararsız ve hatta zararlı sayılacağına nesnel bir ölçütünü bulmak kolay değildir. Bu konuda çeşitli araştırmalarda ortaya çıkan rakamlar, ülkeden ülkeye, hatta aynı ülke içinde dahi farklı uygulamaları gerektirecek yaklaşımlar ortaya koymaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalar, daha çok, kent büyüklüğü sorununun kent hizmetleri yönü ile ilgili olmuş; hizmetler açısından da, maloluş yönü ayrıntılı bir biçimde ele alındığı halde verimlilik yönü hesaba katılmamıştır. Diğer taraftan bu konuyla ilgili yapılan araştırmaların hiçbirinde en uygun kent büyüklüğüne varılabildiği de söylenemez, zira her bir hizmetin verimli sunulabilmesinde farklı ölçütlerle karşılaşılmıştır.

Optimal kent büyüklüğünün aranmasında hizmet maloluşlarıyla yetinilemeyeceği, kentte yaratılan gelirin de hesaplara katılması gereği kabul edildikten sonra, bu hesapların ortalama gelir ve maloluş rakamlarıyla değil, fakat marjinal gelir ve maloluş rakamlarıyla yapılması gereği de ileri sürülmüştür. Oysa, bunları yapmanın gerektirdiği görgül çalışmaların güçlüğü, gerek maloluşun, gerekse yararların bütün öğelerinin anlamlı kümeler halinde toplanmalarının zorunluluğu ortadadır. Bütün bu güçlüklerle karşın, kentlerde aşırı yığılmanın doğurduğu bir toplumsal maloluşun varlığı yadsınamaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kentler için uygun büyüklükler arama çabalarının arkasında yatan temel gerekçe, belli bir büyüklük sınırlarının aşılması durumunda, büyümenin sınırlanması gerektiği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Diğer taraftan optimal büyüklük kentsel hizmetlerin halka sunumunda yönetsel açıdan 'malî kaynak', halk açısından ise hizmetlerin daha iyi sunulması yönüyle önem taşımaktadır. Oysa, optimal büyüklükler bulunabilse bile, bunları gerçekleştirebilecek politika araçlarının, büyümeyi o noktada durdurmaya yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, ülkemizdeki sorun, yalnızca büyüklüğün sınırlandırılması değil ve fakat, mevcut belde belediyelerinin uygun büyüklüğe kavuşturulması gerçeğidir. Bu bağlamda, yazarlar tarafından ortaya konulan değerlere dahi ulaşamayan il ve ilçe belediyelerinin azımsanmayacak miktarda olması etkin ve verimli hizmet sunumunda öncelikli sorunun nüfusun yoğunluğunun belli bir alanda yoğunlaşmamasıdır. Bu yerleşimlerde yaşayan halkın birçok yerel hizmetten yeterince yararlanamadıkları yapılan birçok araştırmada görülmüştür. Ülkemiz açısından bizce öncelikli sorun büyük yerleşimlerin daha küçük birimlere ayrılması, büyüklüklerinin sınırlandırılması değil, küçük yerleşim yerlerinde yaşayan halkın asgari belediye hizmetlerinden yararlanamadıkları gerçeğidir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin etkin ve verimli yerel hizmet sunabilmeleri, yerel halkın da asgari yerel hizmetlerden faydalanabilmesi için, 'alana yönelik' ciddi düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bu doğrultuda ülkemizde öncelikli olarak 'birleştirme yöntemiyle' fiziki olarak birbirine yakın birimler, tek bir merkezde toplanmalı ve coğrafi olarak da halkın aynı alanda yaşaması teşvik edilmelidir. İdari açıdan çok küçük birimler, mümkün olması halinde nüfusu 500'ün altındaki köyler, bir başka köy ya da köylerle birleştirilerek, yerel hizmet sunabilecek bir belediyenin sınırlarına alınmalıdır.

Ancak, birçok açıdan faydalı olabilecek 'fiziki (coğrafi) birleştirme yöntemi' gerçekleştirilirken, halkın, özellikle ekonomik yönden ihtiyaçlarının azami derecede karşılanması gerekmektedir. Bunun ise, ancak o bölgede yapılacak

tarım ve hayvancılığa dayalı fabrikalar ile sanayi yatırımlarıyla gerçekleştirilebileceği kanaatindeyiz. Bu bağlamda kooperatiflerin geliştirilmesi, tarım ve hayvancılıkta modern yöntemlerin uygulanarak teknolojiye dayalı uygulamaların başlatılarak, daha verimli üretimin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu konuda da yerel birimlerin halkı bilinçlendirmesi, yurdun her köşesine yayılmış, üniversite ve yüksekokullarla işbirliği yaparak, birleştirme yapılabilecek birimlerde halkın ekonomik yönden gelirini artırıcı yöntemler uygulanmalıdır.

Etkin hizmet sunumunda, birleştirmenin mümkün olamayacağı birimlerde de (fiziki olarak birbirine uzak yerleşim yerleri) uygulanabilecek bir başka yöntem de zorunlu hizmet birliklerinin oluşturulmasıdır.

Belediye büyüklüğü ve yerel hizmetlerdeki etkililik ilişkisi yönünde yapılan çalışmalar, hizmetlerin kalitesini artırma yönünde fayda sağlamanın yanında, günümüzde mali kaynaklar personel ve araç istihdamı konularında da belediyelere ışık tutabileceği için kanımızca önemli bir konu olduğu değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, yerel halkın hizmetlerden istenildiği ölçüde fayda sağlması, halk katılımını artıracak, bu sayede de demokrasinin gelişimine katkı sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Altuğ, Fevzi, **Kent Ekonomisinin İlkeleri**, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 1989.
- Canpolat, Hasan, **Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Ankara, 2002.
- Ceritli, İsmail, “Verimli Hizmet Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 430, Mart 2001.
- Devlet Planlama Teşkilatı, **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No.DPT: 2538, Ankara, 2001.
- Duncan, Dudley Otis, **Cities and Society**, Chicago, 1958.
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ağustos 2000.
- Keleş, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, 5. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, Ocak, 2000.
- Küçük, Bahattin, “Yöneticilerin Verimli Çalışma Stratejileri”, **Verimlilik Dergisi**, Sayı 2, 1995. Mills, S, Edwin, **Urban Economics**, Scott, Foresman Company, Illinois, 1972.
- Özdeş, Gündüz, **Şehirciliğe Giriş ve Toplum Ölçeği**, İkinci Baskı, İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası, İstanbul, 1972.
- Rasmussen, David & Hawort, Charles, **The Modern City** (Reading in Urban Economics), Harper and Row Publishers, New York, 1973.
- Topal, Kadir, A, “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:431, Haziran 2001.
- Tortop, Nuri, "Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**.Cilt 4, Sayı 6, Kasım. 1995.
- Türkiye Çevre Sorunları Vakfı, **Sürdürülebilir Kalkınma El Kitabı**, Ankara, 1991.
- YYAEM, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Kayıtları, (Aktaran DPT Komisyon Raporu).

XIX. Y.Y. BAŞLARINDA OSMANLI TAŞRA İDARESİNDE YENİLİK TEŞEBBÜSLERİ

Ömer TORAMAN*

I. GİRİŞ

XIX. yy. başlan Osmanlı İmparatorluğu'nda taşra idaresinde çözümlerin yaşandığı, buna karşılık çeşitli "iyileştirme" hareketlerinin de görüldüğü bir dönemdir. Bu çalkantılı dönemde girişilen ıslahat hareketleri ile özellikle II. Mahmut döneminde yapılan yenilikler Tanzimat Fermanı ile ilan edilen yeni dönemin zeminini oluşturmuştur. 1839'a kadarki bu dönemin incelenmesi bize Tanzimat hareketinin taşradaki uygulamalarının ipuçlarını verecektir.

II. III. SELİM DÖNEMİ

Osmanlı İmparatorluğu'nda Kanuni Sultan Süleyman'dan sonra çeşitli sahalarda görülmeye başlanan bozulmaların çaresi olarak devlet ve fikir adamları, "klasik" tabir edilen dönemin yapısına geri dönülmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. XVII. yüzyılda Genç Osman, IV. Murat, Köprülü ailesine mensup vezirler hep bu yönde gayret gösterdiler.¹ Ancak bu çabalarda Batı'da yaşanan gelişmeler ihmal edilmiştir.

XVIII. yüzyıldan itibaren yöneticiler, Avrupa'daki gelişmelerden etkilenmişlerdir. Özellikle Avusturya ile girişilen savaşlarda ordunun yetersizliği iyiden iyiye görülmeye başlanmıştır. Bu durum üzerine Damat İbrahim Paşa'nın, Padişaha sunduğu bir takrirle, devletin askeri ve idari yapısında Avrupa devletleri tarzında bir yeniliğe ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.²

İdari alandaki bozukluklar III. Selim tahta çıktığında had safhada idi. Önceki dönemde bu bozuklukların giderilmesi için girişilen çabaların yetersizliğini gören III. Selim özellikle askeri ve idari alanda önemli yeniliklere girişti. Bu hareket Nizam-ı Cedid olarak adlandırılmıştır. III. Selim, devlet

*Elazığ Vali Yardımcısı

1 Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi, C.V, TTK. VIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1999, s.55.

2 İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Tarihi, C.IV/1, TTK. VIII. Dizi-Sa. 16, Ankara 1995, ss. 151-152.

adamlarının kendisine sunduğu layihaları³ dikkate almış ve huzurunda topladığı bir mecliste bu meseleleri tartışmıştır.⁴ Vezirliklerin alınıp satılır bir hale gelmesi, vezirlerin başta sadrazam olmak üzere pek çok kişiye çeşitli adlar altında para ve hediyeler vermesi neticesinde bunların taşrada yaptıkları ilk iş yaptıkları harcamaları halktan çıkarmaktı. Vezirlerin çok kısa sürelerle görevlendirilmeleri sıkıntıları iyice artırıyordu. Alman kararlar gereği, bundan sonra valiler ve mutasarrıflar sık azledilmeyecek, ayanlar eskiden olduğu gibi halk tarafından seçilecek, bu seçimlere valiler müdahale etmeyecektir.⁵ Hazırlanan bir kanunname ile de eyaletler bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Buna göre ülke yirmi sekiz eyalete bölündü. Bu eyaletlerden yirmi üçüne vezir görevlendirildi. Oysa o sırada yaklaşık otuz beş vezir vardı. Vezirliklerin ehil kişilere verilmesi, ehliyetsiz, derebeyi ve menşei belirsiz kişilere vezirlik verilmemesi öngörüldü. Vezirlik rütbesinin verilmesinde yalnızca padişah ve sadrazamın yetkili olduğu belirtildi. Vezirlerin atandıkları yerde en az üç ve en çok beş yıl kalmaları kararlaştırıldı.⁶

Özellikle Nizam-ı Cedit Ocağına karşı yeniçerilerin menfi yaklaşımı ve propagandaları III. Selim'in saltanatını zayıflatmış ve ıslahat hareketini olumsuz etkilemiştir. Neticede Kabakçı Mustafa isyanı ile III. Selim tahttan indirildi (1807). Yerine geçen IV. Mustafa'nın saltanatı ise kısa sürdü ve Rusçuk ayarı Alemdar Mustafa Paşa'nın müdahalesi ile II. Mahmut tahta geçti (1808).⁷ II. Mahmut'un saltanatının ilk dönemi Sadrazam Bayraktar Mustafa Paşa'nın (28 Temmuz 1808 - 15 Kasım 1808) gölgesinde geçti. Bu kısa sürede Sadrazam, ayanlarla padişah arasında Sened-i İttifak'ın imzalanmasını sağladı (7 Ekim 1808); III. Selim'in tahttan indirilmesine sebep olan ve kapatılan Nizam-ı Cedit Ocağının yerini almak üzere, Sekban-ı Cedit adı verilen yeni bir ocak kurdu.

Prof. İnalçık'a göre⁸; Sened-i İttifak, büyük ayanın devlet iktidarını kontrol altına alma teşebbüsünü ifade eder. Alemdar, iktidarı elinde tutmak, birliği sağlamak için, hanedan temsilcilerini, ayanları devlet ricali ile birlikte meşveret-i

3 Layihalar için bkz.; Karal, Osmanlı Tarihi, C.V, ss.62; Musa Çadırcı, Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı, TTK. VII. Dizi-Sa. 124, Ankara 1997, s.53.

4 III. Selim'in topladığı Meşveret Meclisleri hakkında bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vela (1838-1868), TTK Yay. VII.Dizi-Sa. 149, Ankara 1999, s. 17.

5 Karal, Selim III'ün Hat-tı Hümayunları, s. 1 15.

6 Karal, a.g.e., ss. 115-118; Karal, Osmanlı Tarihi, C.V, s.70-71.

7 Karal, a.g.e., s.77-89.

8 Halil İnalçık, "Sened-i ittifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu", Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, ss.343-346.

amme denilen toplantıya çağırıldı. Bu toplantı neticesinde Sened-i İttifak meydana getirildi.⁹ Belgede, padişahın otoritesi teyit edildi; askeri alanda birlik, mali alanda gelirlerin toplanması, devlet hâzinesinin korunması taahhüt edildi; sadrazamın idari yapıdaki güçlü konumu muhafaza ve ilan edildi; hanedan ve ayanlar ile vükela ve rical birbirine kefil oldu, haksız uygulamalara karşı hep birlikte hareket edilmesi öngörüldü; başta askeri ocaklar olmak üzere karışıklık çıkaranlara karşı müdahale edileceği ilan edildi; reyanın özellikle haksız vergilerden korunması kararlaştırıldı. Padişah ise uygulamalara nezaret edecektir. Büyük hanedanlar, ayanlar mevcut güçlerini Padişahın mutlak otoritesi karşısında garanti altına almaya çalışıyorlardı.

Sened-i İttifak'ta yer aldığı üzere askerlik alanında yeni düzenlemelere gidildi. Alemdar, Nizam-ı Cedid Ocağının yerini almak üzere, ama bu kez farklı bir isimle; Sekban-ı Cedit Ocağını kurdu. Giderlerini karşılamak üzere de Umur-u Cihadiye Nezareti kuruldu.¹⁰ Avrupa tarzında eğitilmiş ve donanımlı birlikler hedefleniyordu. Bu arada Yeniçeri Ocağında da önemli düzenlemelere gidildi. Fiilen askerlik yapmayan rençber, esnaf gibi kimselerin elindeki "esame" denilen yeniçeri ulufe cüzdanları yarı fiyatına toplatılmaya başlandı. Yeniçerilere eğitim mecburiyeti getirildi.¹¹ Bu gelişmelerden rahatsız olan çevreler Yeniçeri Ocağı mensuplarının öncülüğünde ayaklandılar (14 Kasım 1808). Alemdarın ölümü ve adamlarının tasfiyesi ile sonuçlanan ayaklanma, Sultanın isyancılarla uzlaşması ile sona erdi. Sarayın hiçte iyi karşılamadığı ancak şartlar icabı sessiz kaldığı Senet, Alemdarın ölümü ile hükümsüz bir hale geldi. Varılan uzlaşmanın önemli maddelerinden biri de Sekban-ı Cedit Ocağının kaldırılması oldu.¹² Sultan tahtını muhafaza etmişti. Ancak, yeniçeri ordusunun tamamen ortadan kaldırılması, yalnız askeri alanda değil bütün kurumları ve toplumu kapsayacak yeniliklere girilmesi düşüncesindeydi.¹³ Padişah, kendi otoritesi dışındaki bütün otoritelerin ortadan kaldırılması ve iktidarının yalnızca İstanbul'da değil, taşrada da etkili kılınması gerektiğine¹⁴ inanıyordu.

9 Sened-i İttifak'ın tam metni için bkz. Suna Kili-A. Şeref Gözübüyük. Türk Anayasa Metinleri, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2000, ss. 13-17.

10 Shaw-Shaw, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, C. II, çev. Mehmet Harmancı, E Yayınları, İstanbul 2000, s.28.

11 " Karal, a.g.e., s. 145.

12 Aşlında Sekban birlikleri Sarayı isyancılara karşı başarı ile korumuşlardı.

13 Shaw-Shaw, a.g.e., s.30.

14 Bernard Lewis, Modern Türkiye'nin Doğuşu, Çev. Metin Kırıatlı. TTK. IV. Dizi-Sa.8, Ankara 1984, s.79.

II. Mahmut, 1826'ya kadar uzanacak uzun bir hazırlık döneminde kendisine sadık askeri ve idari yönetici kadroları oluşturdu. Ulema üzerindeki etkinliğini arttırdı. Taşrada ayanları ortadan kaldırmaya başladı. 1812'de Rusya ile harbin sona ermesi ile birlikte, ayanlara karşı harekete geçti ve önemli ayanları etkisiz hale getirdi.

III. II. MAHMUT DÖNEMİ

A. Askeri Alanda Yenilikler

1826 yılında Avrupa tarzında eğitim ve teçhizata sahip yeni bir ordu kurulması kararlaştırıldı.¹⁵ Eşkinci Ocağı adı verilen bu birliklere İstanbul'da bulunan 51 Yeniçeri Ocağından 150'şer kişi katılacaktı. Bu yeni ordunun yeniçerilerin ve halkın tepkisini çekmemesi için çaba harcandı. Elinde esame bulunduran esnafa güvenceler verildi. Ancak bu ve benzeri çabalar sonuçsuz kaldı ve yeniçeriler 16 Haziran 1826'da son kez ayaklandılar.¹⁶ Sadrazamın talebi üzerine Sancak-ı Şerif Padişah tarafından Sadrazama teslim edilmiş, halk sancağın altında toplanmış, özellikle topçu birliklerinin başarılı manevraları ile yeniçeriler Et Meydanındaki kışlalarında sıkıştırılmış ve imha edilmişlerdir.¹⁷ Padişah 17 Haziran 1826 tarihinde yayınladığı Hat-ı Hümayunla yeniçeri ocağını kaldırdı.¹⁸ Bu hat, vilayetlerde de yayınlandı. Sadrazam tarafından valilere, vilayetlerdeki yeniçeri ocaklarının söndürülmesi talimatı verildi.¹⁹ Vaka-i Hayriye diye adlandırılan bu hadise ile yenilik karşıtları askeri dayanaktan mahrum kalmışlardır. Yeniçeri Ocağının kaldırılması II. Mahmut yönetimi için bir dönüm noktasıdır. Bir dizi yeniliklerle merkezin otoritesini bütün ülkede kurmaya çalışmıştır.

Yeniçeri isyanının bastırılmasından sonra, Eşkinci Ocağı da Yeniçeri Ocağının bir parçası olduğu için ortadan kaldırıldı.²⁰ Yeni bir ordu kurulması için kararlar alındı ve Asakir-i Mansure-yi Muhammediye adı ile Avrupa usulünde modern bir ordu kuruldu. Temmuz 1826'da kuruluşun kanunnamesi yayınlandı.²¹ Kısa sürede İstanbul'da 12.000 kişiden oluşan 8 alay oluşturuldu.

15 Ahmed Lütfi Efendi, Vakanüvis Ahmed Lütfi Efendi Tarihi, C.I, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1999, ss. 125-132 (sayfa numaraları esas metni işaret eder); Engelhardt, Tanzimat ve Türkiye, çev. Ali Reşad, Kaknüs yayınları, İstanbul 1999, s.20.

16 Shaw-Shaw, a.g.e., ss.46-47; Lewis, a.g.e., ss.80-81; Karal, a.g.e., s. 146.

17 Ahmed Lütfi, C.I, ss. 136-142.

18 Engelhardt, a.g.e., s.22; Ferman için bkz. Ahmed Lütfi, C.I, ss.357-361.

19 Karal, a.g.e., s. 149.

20 Shaw-Shaw, a.g.e., s.50.

21 Ahmed Lütfi, C.I, ss. 191-192.

Ordunun ihtiyaclarını karşılamak üzere Asakir-i Mansure Hâzinesi kuruldu. Birçok sancağın geliri doğrudan doğruya buraya bağlandı. Ardından padişah vilayetlere birer alay yetiştirmeleri için ferman çıkardı.²² Bu arada Yeniçeri Ağası yerine Seraskerlik makamı kuruldu.²³ Askerlerin eğitimi için Özellikle Prusya'dan subaylar getirilmiştir. Bu arada ordunun eğitimli subay ihtiyacını karşılamak için, 1827'de Askeri Tıp Okulu, 1834'de ise Harp Okulu açılarak, subay yetiştirilmeye başlandı.²⁴

1834 yılından itibaren taşrada Redif-i Asakir-i Mansure adı ile yeni bir ordu kuruldu. Bir nizamname hazırlanarak yürürlüğe konuldu.²⁵ Böylece geniş kitleler uzun süre silah altında kalmamış olacaklar²⁶, her sancakta az masrafla yeterli asker bulundurulmuş olacak ve bu suretle bozuk olan asayiş sağlanacak ve hükümet emirleri tam olarak uygulanabilecekti. Her sancakta 1400'er kişilik Redif Taburları oluşturuldu. Bu taburların masraflarını karşılamak üzere Redif-i Mansure Hâzinesi kuruldu ve birçok gelir kaynağı buraya tahsis edildi. Asker yazılması, kayıtların tutulması ve seraskerlik makamına gönderilmesi işi sancak yöneticisi olan mütesellimlerle eyalet valilerine bırakılmıştır. Taburların eğitimi için gerekli subay ihtiyacı ise, kazaların ileri gelen aileleri arasından vali tarafından seçilecek kişilerden karşılanacaktı. Bunlar için İstanbul'dan onay alınacaktı.²⁷

B. Merkezi İdarede Yenilikler

Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından kısa bir müddet sonra, II. Mahmut, müsaderenin kaldırıldığını ilan etti. Böylece yöneticilerin ölümü ile malları müsadere edilerek hâzineye intikal ettirilmeyecek ve varislerine bırakılacaktır. Bu kararlar, yöneticilere mülkiyet güvencesi veriliyordu.²⁸

Ulemayı da kontrolü altına almaya çalışan II. Mahmut, daha 1826 yılında, ulemaya önemli ölçüde iktisadi güç veren vakıfları Evkaf-ı Hümayun Nezaretine bağladı.²⁹ 1838 yılında da vakıf gelirleri doğrudan Darphane-i Amire'ye

22 Shaw-Shaw, a.g.e., s.50.

23 İlk Serasker Hüsrev Paşa 1827-1836 tarihleri arasında görev yapmıştır; Lewis, a.g.e., s.81.

24 Çadrcı, a.g.e., s.60.

25 Shaw-Shaw, a.g.e., s.73.

26 Ahmed Lütfi, C.IV, s. 144.

27 Çadrcı, a.g.e., ss.61-62.

28 Ahmed Lütfi, C.I, s.59 ve s. 144; Karal, a.g.e., s. 152; Engelhardt, a.g.e., s.27.

29 Ali Akyıldız, Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, ss. 146-147.

bağlanarak, kontrol altına alındı.³⁰ Bu alanda yapılan bir diğer önemli değişiklik, Yeniçeri Ağasının konağının Şeyhülislam tahsisi ile, şeyhülislamlık makamının bir devlet dairesi³¹ haline getirilmesidir. Şeyhülislam hükümet üyeleri arasına alındı. Bu suretle Şeyhülislam, ilmiye sınıfının başı ve müftülük görevi yanında, yargı düzeninin de başı oldu.³²

Daha önce girilen yenilikler askeri alanla sınırlıyken, II. Mahmut, merkezi kumullarda da değişikliklere giderek önemli adımlar attı. Bu suretle merkezi hükümeti güçlendirmeye çalıştı.³³ Bu çerçevede, daha önce sadrazamın yardımcısı konumundaki sadaret kethüdası makamı Umur-i Mülkiye Nezareti'ne (1836) dönüştürüldü. Daha sonra adı Dâhiliye Nezareti olarak değiştirildi (1837). Yine 1836'da reisü'l-küttaplık makamı Umur-i Hariciye Nezareti³⁴ olarak yeniden teşkilatlandırıldı.³⁵ Amedi kalemi de dahiliye ve hariciye diye ikiye bölündü.³⁶ Mansura Hâzinesinin adı Hazine-i Amire ve Darphane Hazineslerinin de görevlerini yürütecek şekilde, defterdar tabirleri türk edilerek Umur-i Maliye Nazırlığı'na dönüştürüldü.³⁷ Çavuşbaşılık görevi de Divan-ı De'avi Nezareti'ne dönüştürüldü.³⁸ İktisadi alanla ilgili Meclis-i Ziraat

30 Ahmed Lütfi, C.V, s. 124; Akyıldız, a.g.e., ss. 151 -152.

31 Bu daire, Bab-ı Meşihat. Bab-ı Fetva veya Fetvahane olarak adlandırılmıştır.

32 Shaw-Shaw, a.g.e., ss.66-67; Lewis, a.g.e., ss.97-98. Daha sonraları Rumeli, Anadolu, İstanbul kadıları daireleri de Bab-ı Fetva'ya yerleşti; Ahmed Lütfi, C.V, s.66.

33 Merkezi hükümetin güçlendirilmesi' ifadesinden daha çok Padişahın güçlendirilmişini anlamak gerekir. Divan-ı Hümayun'un etkinliğini kaybetmesi ile özellikle III. Selim zamanında hükümet işlerinde ağırlık Bab-ı Ali'ye kaymıştı. Sadrazam Bab-ı Ali'de, sadaret kethüdası ve reisü'l-küttap ile işleri yürütüyordu. II. Mahmut Bab-ı Ali'yi bölerek nezaretleri kurmuş ve bu suretle sadrazamın etkinliğini azaltmıştır. Bkz. Shaw-Shaw, a.g.e., s.66.

34 Hariciye Nezaretinin kuruluşundan evvel, 1821 Yunan İsyanında Rum tercümanların kullanılmasının sakıncaları karşısında, Tercüme Odasının kurulmuş ve kendi bünyesinden eleman yetiştirmeye başlamış olması oldukça önemli bir adımdır. Zamanla bu Odanın önemi ve buna paralel olarak personeli artmıştır. Mustafa Reşit Paşa, Ali Paşa, Fuad Paşa, Sıdık Rıfat Paşa gibi Tanzimat döneminin yöneticileri bu Odadan yetişmiştir. 1834 yılından itibaren daimi elçiliklerin ve şebenderliklerin (konsolosluklar) kurulması da önemli bir diğer alm olarak ifade edilmelidir. Bkz. Lewis, a.g.e., s.89.

35 Mehmed Said Pertev Efendi'nin Umur-ı Mülkiye Nezaretine ve Ahmed Akif Efendinin Umur-ı Hariciye Nezaretlerine görevlendirilmelerine ilişkin hatt-ı hümayun için bkz. Ahmed Lütfi, C.V, s.30. Dahiliye ve Hariciye Nezaretleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Akyıldız, a.g.e., ss.66-91.

36 Ahmed Lütfi, C.V, s. 108.

37 Ahmed Lütfi, C.V, s. 104. Maliye Nezareti hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Akyıldız, a.g.e., ss.92-127.

38 Bu değişiklik, muhtemelen 1836 yılında yapıldı. Bkz. Akyıldız, a.g.e., ss. 168-169.

ve Ticaret'in kurulduğu 1838 yılı ertesi Ticaret Nezareti ihdas edildi.³⁹ Merkez bürokrasisinde meydana gelen bu gelişmeler, iş bölümü esasını getirmiş ve sadrazamın konumunun, azalan gücü karşısında yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. Yeniçeriliğin ortadan kaldırılması ile askeri gücün, şeyhülislamın bakanlık seviyesine getirilmesi ile birlikte ulemanın karşısında padişah güçlü bir konuma gelmişti. Sadrazamlık unvanının Başvekil'e çevrilmesi ile de sadrazam, padişahın mutlak vekili olmaktan çıkarılıp diğer vezirlerin faaliyetlerini düzenleyen kişi konumuna getirildi. Artık Başvekalet müstakil bir kurum olmaktan çıkarılmış, nazırlardan birine ilave görev olarak verilmiştir.⁴⁰ Diğer vezir veya nazırların unvanı da vekil'e dönüştürüldü. Böylece, Meclis-i Hass-ı Vükela, Meclis-i Has ya da Meclis-i Vükela diye adlandırılan kabine ile birlikte modern hükümet sistemine doğru önemli bir adım atılmıştır. Meclis-i Vükela'yı Divan-ı Hümayundan ayıran temel özellik; Divanın adalet dağıtıcı ve tayinleri yapıcı özelliğinin Meclis-i Vükela'da bulunmamasıdır. Yine, Avrupa'daki benzerlerinden de mahiyet itibarı ile ayrılmaktadır. Zira vekiller padişah tarafından atanmakta, kolektif sorumlulukları bulunmamaktadır; bağımsız bir yapıdan mahrumdur.⁴¹ Meclis-i Vükela bu dönemin tipik bir özelliği olarak, "geçiş dönemi" kurumu hüviyetindedir.

Merkezi idari yapıda girilen bu yenilikler yanında, Divan-ı Hümayun'un terk edilmesinden sonra zaman zaman toplanan meşveret meclislerinin de etkin olamaması üzerine, hükümete yardımcı olacak danışma kurulları veya modern yasama organlarının öncülleri sayılabilecek meclisler oluşturulmuştur. Bu meclislerden "Dar-ı Şura-yı Askeri" askeri alanda, "Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali"⁴² ise askeri alan dışında faaliyetlerde bulunmak üzere 24 Mart 1838 tarihinde kuruldu. Ayrıca bu meclislerin üzerinde çalışacak olan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye de aynı tarihte kuruldu.⁴³ Dar-ı Şurayı Bab-ı Ali'nin Bab-ı Ali'de toplanarak, Başvekile danışma kurulu gibi çalışması, Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin ise Sarayda toplanarak "Tanzimat-ı Hayriye'nin müzake-

39 Ahmed Lütfi, C.V, s. 124 ve C.VI, ss.28-29

40 Ahmed Lütfi, V, ss. 1 13-114; Shaw-Shaw, a.g.e., s.67; Karal, a.g.e., s.152. Ancak bu yeni uygulama fazla uzun sürmemiş, II. Mahmut'un vefatı üzerine Koca Hüseyin Paşa, Başvekil Mehmed Emin Rauf Paşa'dan Padişahın mührünü zorla alarak, kendisinin sadrazamlığa getirilmesini ve bu suretle sadrazamlığın yeniden ihdasını sağlamıştır (3 Temmuz 1839): bkz. Ali Akyıldız, "Hükümet", DİA., XVIII, s.471.

41 Akyıldız, "Hükümet", aynı yer.

42 Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali hakkında bkz. Akyıldız, a.g.e., ss.218-222.

43 Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye hakkında kapsamlı bir çalışma için bkz. Mehmet Seyitdanlioğlu, a.g.e., Ayrıca bkz. Akyıldız, a.g.e., ss. 189-218.

resine mübaşeret⁴⁴ etmek üzere, bir reform meclisi gibi çalışması öngörülmüştür.⁴⁴

Memuriyet alanında da önemli değişikliklere gidilmiş ve merkez memurları (kalemiye)⁴⁵ yukarıda da bahsedildiği gibi dahiliye ve hariciye diye iki kısma ayrılmıştır. Memurların sınıf ve unvanları yeniden tanımlanmış⁴⁶ ve kariyer sistemine geçilmiştir. Her yıl yeniden atanmaları usulünden vazgeçilmiştir. Memurlara aylık bağlanarak⁴⁷, düzenli bir gelire kavuşturulmuş, rüşvetin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bir de, memurlarla ilgili düzenlemeleri ihtiva eden, ceza kanunnamesi çıkarılmıştır. Böylece modern Osmanlı bürokrasisinin temelleri atılmıştır.⁴⁸

C. Taşra idaresinde Yenilikler

II. Mahmut merkezi hükümeti güçlendirip, kendisine bağlarken, taşra idaresini de; kendi başına hareket eden valiler, derebeyleri, büyük hanedanlıklar tarafından neredeyse bağımsız bir şekilde idare olunmaktan çıkarıp, merkezi hükümete sıkı sıkıya bağlı hale getirmeye çalıştı.

1. Eyalet idaresi

a. Vali

Eyalet yönetiminin başında valiler bulunmaktadır. Valiler vezir rütbesine sahip olup, sadrazamın arzı ve padişahın onayı ile genellikle bir yıllığına atanmaktadırlar. Özellikle vergilerin zamanında toplanıp merkeze aktarılması, bu dönemde valilerden beklenen en önemli görevlerdendi. III. Selim zamanında, eyalete bağlı bütün iltizam ve mukataaların idaresi valilere bırakılmıştı. Zamanla bütün tımar, zeamat ve diğer mukataaların yönetimi, emanet usulü ile valilerce mütesellimler ve voyvodalara bırakılmıştır. Bu kişiler de bu tür gelirleri hazine adına başkasına iltizama vermişlerdir.⁴⁹ Başlangıçta, belirli gelirler karşılığında, tam teçhizatlı asker yetiştirilmesi gibi askeri ve sair bir kısım vazifeler yüklenerek, kontrolü sipahilere bırakılan miri arazilerin; genel olarak hâzinenin ve özellikle yeni kurulan düzenli ve daimi orduların mali

44 Seyitdanlıoğlu, a.g.e., s.36.

45 Kalemiye dışındaki diğer gruplar; seyfiye (askeri) ve ilmiye'dir.

46 Ahmed Lütfi, C.V, s.26 , ss. 126-127.

47 Ahmed Lütfi, C.V. s. 132.

48 Ayrıca bkz. Shaw-Shaw, a.g.e., ss.68-69; Karal, a.g.e., s. 153.

49 Çadrcı. "Tanzimatın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", Belleten, L1/201, (1988), s. 1223.

ihtiyaçlarını karşılaması için, askeri yükümlülük olmaksızın yalnızca mali yükümlülük karşılığında iltizama verilmeye başlanması tımar sistemini ve imparatorluğun askeri yapısını temelden bozmaya başlamıştı. Bu yöndeki gelişim esasen, yeniçeri ocağının tasfiyesi ve düzenli orduya geçişle paraleldir⁵⁰ Bu dönemde tımar uygulama sahası son derece daralmışken, II. Mahmut 1831’de bunu tamamen kaldırdı.⁵¹

Vali atamalarına ilişkin kayıtların tutulduğu Tevcihat-ı Hümayun Defterlerinin incelenmesi neticesinde⁵², 1831 yılında, Anadolu, Sivas, Maraş ve Adana eyaletlerinin Mukataat Hâzinesine bağlı olduğu ve atamaların bu Hazinece yapıldığı; Karaman, Diyarbakır, Erzurum, Çıldır, Van, Kars, Trabzon, Eyalet-i Cezair ve Kaptanlık-ı Derya eyaletlerinin her hangi bir hâzineye bağlı olmaksızın, doğrudan sadrazama bağlı olduğu görülmektedir.

Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra oluşturulan Asakir-i Mansure’nin yanında, bundan sekiz yıl sonra, 1834’te; klasik dönemin eyalet askerlerine karşılık gelmek üzere taşrada Redif Askeri adı altında yeni askeri birlikler oluşturuldu. Buna göre, imparatorluğun bütün sancaklarında subayları ile birlikte 1400’er kişilik birer tabur oluşturulacaktı. 1836’da, redif düzenini genişletmek ve merkezi denetime daha doğrudan doğruya bağlamak⁵³, uygulamada karşılaşılan sorunları gidermek üzere Redif teşkilatının bulunduğu sancaklar yeniden belirli merkezlere bağlanarak mülki bölünmede düzenlemeler yapıldı. Redif teşkilatının kurulduğu sancaklar, birleştirilerek Redif müşirlikleri oluşturuldu. Müşirler hem Redif taburlarının komutanı hem de valilerin görevlerini yapacaklardı. Valilik unvanı “Müşir” olarak değiştirilerek; Hüdevandigar Müşirliği, Redif-i Mansure Konya Müşirliği, Redif-i Mansure Ankara Müşirliği, Erzurum Redif-i Mansure Müşirliği, Edirne Müşirliği oluşturuldu.⁵⁴ Ancak bu düzenleme Tanzimat’a kadar devam etmiştir. Tanzimat’ın ilanından sonra ülke yönetimi değiştirilerek, unvan ve hizmetlerde düzenlemeler yapılmıştır.

Eyaletlerde valilerin birinci derecede sorumluluğu bulunmaktadır. Asker toplanması, her çeşit verginin toplatılıp hâzineye aktarılması, sancaklara mütesellimlerin ve voyvodaların atanması, bunların denetlenmesi valilerin sorumlu-

50 Lewis, a.g.e., s.91-93.

51 Lewis, a.g.e., s.381.

52 Çadırcı, a.g.m., s. 1228.

53 Shaw-Shaw, a.g.e., s.

54 Çadırcı, a.g.e., ss. 15-17.

lukları altındaydı. Özellikle II. Mahmut zamanında yapılan yeniliklerde valilerden çok şey beklenmekteydi. Oysa valiler göreve atanırken pek çok masraf yapmaktaydılar, görev süreleri her ne kadar bir yıl olarak belirlenmişse de daha kısa sürelerde görevlerinden alınmaktaydılar. Valilerin emri altında yetenekli adamların bulunmayışı, mütesellim ve voyvoda olarak mahallin ileri gelenlerini atamak mecburiyetinde kalmaları işlerini güçleştiriyordu. Bunların yanında valiler masraflarını çıkarabilmek için eyalet halkından yasal olmayan vergiler toplamaktaydılar. Bu dönemde taşrada en çok rastlanan şikâyet konusu bu haksız vergilerdi. Valiler merkezden sürekli bu konuda uyarılmakta, halka bu yolla zulmetmemeleri istenmekteydi. Ancak buna her zaman uyulmuyordu. Bu sebeplerden dolayı pek çok vali cezalandırılmıştır.⁵⁵

Özellikle 1826'dan sonra valilerin çeşitli bayındırlık işleri ile uğraştığı görülür. Askeri kışlaların, yolların, köprülerin yapılmasının; şehirlerin bakım ve onarımının üzerinde durdukları anlaşılmaktadır. Tüm bu işlerin nasıl yapılacağını görüşülmesi maksadıyla valilerin, eyaletin ileri gelenleri, mütesellimleri, voyvodaları, kadınları, ayanları yılda bir defa toplayarak "memleket meseleleri"ni görüştükleri; bunların yanında vergilerin miktarı ve nasıl toplanacağı, iç güvenliğin sağlanması için alınması gereken tedbirler tartışılarak karara bağlanırdı.⁵⁶ Bu toplantılar, Tanzimat dönemindeki Eyalet Meclislerinin ilk örneklerini oluşturmaktadır.

b. Mutasarrıf

Eyaletlerde valilerin dışında "mutasarrıf" denilen yöneticilere de rastlanmaktadır. Valilerle aynı yetkilere sahip olan mutasarrıflar; vezir rütbesine sahip olan ancak sayılarının çokluğundan dolayı kendilerine müstakil eyalet idaresi verilemeyenlere veya merkezde belirli bir görevi olup da ek gelir verilmek istenen kişilere gelir temin etmek maksadıyla birkaç sancağın birleştirilerek yönetiminin verildiği kişilerdir. Bu şekilde mutasarrıflık yapanların, merkezde oturmaya devam ettikleri ve taşraya gitmeyerek sancakların başına mütesellim görevlendirdikleri görülür. Ancak başka bir görevi bulunmayan bazı vezirler, sancakları başına gitmişlerdir.⁵⁷

c. Muhassıl

Eyalet idaresinde vali ve mutasarrıf yanında az da olsa "muhassıflarla da karşılaşmaktadır. Muhassıllık, bir eyalet veya sancağın gelirini, hasılatını top-

55 Örnekler için bkz. Çadırcı, a.g.e., s. 19.

56 Çadırcı, a.g.m., s. 1223.

57 Çadırcı, a.g.e., s.21.

lamak demektir. Başlangıçta geliri padişaha ait hasların yönetiminde bulunan kimse iken, bu dönemde tıpkı mutasarrıflık gibi eyalet veya sancağın hem yöneticiliğini yapan hem de haslatını toplayan görevlilerdir. Ancak bu muhassılları Tanzimat'ın ilanından sonra oluşturulan muhassıllıklarla karıştırmamak gerekir. Aralarında yalnızca isim benzerliği bulunmaktadır.⁵⁸

Mutasarrıflık ve muhassıllık valilik gibi yaygın bir uygulama olmamıştır. Tanzimat'la birlikte mutasarrıflık yer yer devam etmiş ve 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ile sancak (Liva) yöneticisi unvanı olarak kullanılmıştır.

2. Sancak idaresi

a. Mütesellim

Bu dönemde, sancak yöneticisi olarak, klasik düzendeki sancakbeyine karşılık olmak üzere mütesellim⁵⁹ görev yapmaktadır. Özellikle 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren değişik nedenlerle sancak yöneticisi olarak mütesellimler atanmıştır. Bunların başında, vezir rütbesine sahip olup müstakil eyalet idaresi verilemeyenlerle, merkezde belirli bir görevi bulunmasına karşılık ilave gelir temini için “arpalık” olarak verilen sancakların idaresini doğrudan üzerlerine almayı, yerlerine mütesellim gönderilenler yer almaktadır.

Diğer yandan tımar sisteminin bozulması ile birlikte boşalan tımar ve zeametler “mukataat” haline getirilerek kiraya verilmeye başlanmıştı.⁶⁰ III. Selim zamanında bu mukataalar Darphane Müdürlüğüne bağlanmıştı. Ardından, Nizam-ı Cedit ordusunun giderlerini karşılamak üzere kurulan İrad-ı Cedid Hâzinesine bazı sancakların gelirleri bağlandı. Bu gibi yerlerin idaresi için de ilgili hazinelere mütesellimler atanmıştır. II. Mahmut döneminde de sancakların çoğu Mukataat Hâzinesine bağlıydı. Anadolu, Sivas, Maraş ve Adana eyaletleri bu hazinece atanan vali ve mutasarrıflar tarafından yönetildiği gibi;

58 M. İpşirli, “Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı”, Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA yay., İstanbul 1994, s.237; Çadırcı, a.g.e., s.22.

59 Çadırcı, a.g.e., ss.23-25.

60 Mukataa; yıllık belirli bir nakdi gelir getiren, maden ocağı, gümrük, darphane, tuzla gibi gelir kaynaklarını işaret eden müesseselerdir. Bu müesseseler devlet tarafından tayin edilmiş maaşlı memurlarla idare edildiği gibi, iltizama da verilerek idare edilmişlerdir. Bkz. Mübahat Kütükoğlu, “Osmanlı İktisadi Yapısı”, Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA yay., İstanbul 1994, ss.543-544. Mukaata şeklinde iltizama verilen gelirler bazen doğrudan doğruya hükümet merkezinde bulunan hazinelere bağlanmış bazen de bir başka gidere karşılık tutulmuştur. III. Selim ve II. Mahmut zamanında eyalet ve sancaklardaki bütün iltizam mukataaları vali veya mutasarrıfların idaresine bırakılmış, onlarda iltizamla bu gelir toplama işini yapmışlardır. Bkz. Çadırcı, a.g.e., ss.119-120.

Hamid, Teke, Hüdavendigâr, Eskişehir, Aydın, Niğde, Kastamonu, Karesi, Bolu, Viranşehir, Ankara, Çankırı, Saruhan, Beyşehir, Kırşehir, Çorum, İçel, Kocaeli sancakları da bu hazineye bağlı olup, mütesellimleri bu hazinece atanmaktadır.⁶¹

Mütesellimlerin görevlendirilmesinde bir diğer yöntem ise, vali ve mutasarrıfların eyaletlerine bağlı sancaklara mütesellim atamaları idi. Bu kişilerin kimi zaman valinin kapı halkından olduğu, kimi zaman da o yörenin ileri gelenleri arasından seçildiği görülür.⁶²

Mütesellimlerin atamasını ilgisine göre vali veya hazine padişaha önermekte ve bu kişilerin atanması padişah tarafından onaylandıktan sonra gerçekleşmektedir. Mütesellimler kural olarak bir yıllığına atanmaktadırlar. Sancağın hem idari, hem de mali yöneticisi olan mütesellimler özellikle, vergi gelirlerinin iltizama verilmesi suretiyle ya da doğrudan doğruya toplanmasından, zamanında hazineye gönderilmesinden sorumlu idiler. Buna bağlı olarak iç güvenlikten de sorumlu idiler. Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra mütesellimler kapılarında besledikleri kapı halkı ile güvenliği sağlamaya çalışıyorlardı. Redif askeri teşkilatının kurulması ile mütesellimler yalnızca hazine gelirlerini toplamakla yükümlü hale gelmişlerdir.⁶³

b. Voyvoda

Ağa, reis manasına gelen Slavca bir kelime olan voyvoda⁶⁴ ; “has” tabir edilen gelir bölgelerinin yönetimini sahipleri adına üstlenen kişidir. Bu yönüyle tahsil memuru vazifesi görmekte; Merkezde ileri gelenler ile, eyaletlerde valiler ve sancakbeyleri tarafından kendi maiyetlerindeki insanlardan ya da, yörenin ileri gelen ailelerinden seçilmekteydiler. Özellikle 17. yüzyıldan itibaren iltizam ve mukataa usulünün yaygınlaşması ile birlikte nakit sıkıntısını gidermek için hazine de geliri yüksek küçük bölgeleri doğrudan kendisine bağlayarak yönetmeye başlamış ve buralarda voyvodalar görevlendirmiştir. II. Mahmut döneminde bu uygulama daha da yaygınlaştırılmıştır.⁶⁵

Voyvodalar, görevlendirildikleri gelir bölgesinin hem yöneticisi hem de hazine gelirlerini toplayan tahsildarları idiler. Güvenliği sağlamak, asker

61 Çadrcı.a.g.m., ss. 1229-1231.

62 M. İpşirli. a.g.m., s.236.

63 Tanzimat'la birlikte vergilerin toplanması işi muhasıllara verildi.

64 M. Zeki Pakalın, Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, C.III, MEB Yay., İstanbul 1993, s.598.

65 Çadrcı, a.g.m., s. 1232.

toplayıp sefere katılmakla yükümlüydüler. Mütesellimin sancakta yaptığı hizmetleri kendilerine verilen bölgede yerine getirmekte idiler. Voyvodaların yönetimine bırakılan yerlere valiler ve mütesellimler karışmazdı.⁶⁶ Voyvodaların görev yaptığı bölgeyi sancak altı idari bir kademe olarak görmemek gerekir. Hazine, vali veya mütesellim adına görevlendirilmişler ve görev bölgelerinde kısmen serbest bırakılmışlardır. Zaten Tanzimat'la birlikte yapılan yeni düzenlemeler ile voyvodalık tamamen ortadan kaldırılmış, sancak altı idari bir kademe olarak kazalar oluşturulmuştur. Hazine gelirlerinin toplanması da yeni usullere bağlanmıştır.⁶⁷

c. Ayanlar

II. Mahmut döneminde izlenen merkezîyetçilik politikaları doğrultusunda mücadele edilerek etkinliği azaltılmaya ve kaldırılmaya çalışılan ayanlığın durumu yukarıda ele alınmıştır. II. Mahmut, boşalan ayanlıkların yerine yeni atamalar yapmayarak, bazı ayanları kuvvet kullanarak ortadan kaldırmak suretiyle taşradaki etkinliklerini azaltmaya çalışmıştır. 1826'dan hemen sonra sancak merkezlerinde "sandık eminliği" kurulmuş, ayanların bir kısım görevleri bunlara devredilmiştir.⁶⁸ Ardından ilk olarak 1829'da yalnızca İstanbul'un mahallelerinde uygulanan muhtar seçimi⁶⁹, 1833 yılından itibaren önce Kastamonu ve ardından diğer vilayetlerde de uygulamaya konularak ayanlık tasfiye edilmeye çalışılmıştır.⁷⁰

Bütün bunlara rağmen ayanlar sosyal ve ekonomik etkinliklerini çeşitli yollarla sürdürdüler. Muhtarlık, kaymakamlık gibi çeşitli unvanlar olarak şehir ve kasaba yönetiminde etkin olmuşlar, Tanzimat sonrası oluşturulan mahalli meclislerde yer almışlardır. Redif askeri teşkilatı kurulurken bunlara görevler verilmiştir. İktisadi yönden mültezimlik ve murabahacılık yaparak güçlerini korudular. Bunda, 1847 tarihli Tapu Nizamnamesi ile 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi'nin ayanlara tasarruf ettikleri topraklara sahip olma imkanının sağlanmasının da önemli katkısı oldu. Böylece toprak ağalığı devamlılık kazandı.⁷¹

66 Çadrcı, a.g.e., s.30.

67 Çadrcı, a.g.m., s. 1236.

68 Çadrcı, a.g.m., s. 1238.

69 Ahmed Lütfi, C.II, s. 173.

70 Çadrcı, "Türkiye'de Muhtarlık teşkilatının kurulması Üzerine Bir İnceleme", Belleten, C.XXXIV, sayı 135, ss. 409-420.

71 Özcan Mert, "Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi", Osmanlı, C. VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss. 178-179; Yücel Özkaya, "Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması

d. Muhtarlığın Kurulması

Muhtarlık örgütü ilk olarak 1829 yılında İstanbul'da (Bilad-ı Selase; İstanbul, Üsküdar, Eyüp) kurulmuştur. Anadolu'da ise ilk olarak Kastamonu'da bu teşkilatın kurulduğu Takvim-i Vekayi'nin 1833 tarihli ve 73. sayısında ayrıntıları ile anlatılmaktadır. Halka zulmettiği için Kastamonu Sancağı Mütesellimine şikayet edilen Taşköprü Ayanı isyan edince, kuvvet kullanılarak ortadan kaldırılmıştır. Mütesellim yeni bir ayan seçme yoluna gitmeyerek, İstanbul'da uygulanmakta olan muhtarlık teşkilatını Kastamonu Sancağında oluşturmuştur. Her mahallede seçimle muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani adıyla iki muhtar seçmiştir. II. Mahmut bu uygulamayı öğrenince memnun olmuş ve bu nizamın diğer vilayet kaza ve kura mahallelerinde de uygulanması için ferman çıkarmıştır.⁷²

Muhtarlar mahallede güvenliğin sağlanmasından sorumlu idiler. Özellikle büyük kentlere olan göçün önlenmesi, buralarda işsiz, güçsüz takımının çoğalarak asayiş bozmalarının önüne geçilmesi önem taşıyordu. II. Mahmut, 1826'dan sonra özellikle İstanbul'un güvenliğini korumak için çaba harcadı. Ülke içinde seyahat edecek olanların mürur tezkeresi taşımaları mecburi kılındı.⁷³ Muhtarlar gelen yabancıların elinde mürur tezkiresi olup olmadığına bakarlardı. Yolculuk yapacak olanlara mürur tezkiresi alabilmeleri için mühürlü belge tanzim ederlerdi. Mahalledeki halkı deftere kaydeder yeni gelenleri takip ile gidenleri defterden düşerlerdi. Kısacası mahalledeki nüfus hareketlerini takip eder ve Defter Nazırına bilgi verirdi.⁷⁴ Ayrıca vergilerin tespiti ve dağıtımında mahalle halkını temsilen görev yaparlardı. Hükümetle mahalle halkı arasındaki ilişkilerde önceki dönemlerde ayanların ve mahalle imamlarının yaptıkları işleri muhtarlar görmeye başladı.⁷⁵ Muhtarlık teşkilatı Tanzimat sonrasında da önemli değişikliklere uğramadan devam etmiştir.

Sonuçları: Ayanlık Sistemi ve Büyük Hanedanlıklar", Osmanlı, C.VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss. 171-172.

72 Takvim-i Vekayi, sayı 73 ve sayı 81'den zikreden Çadırcı, a.g.m., ss.409-411. Ancak, reaya mahallelerinde yine Kocabaşılar görev yapmıştır.

73 Karal, a.g.e., s. 157.

74 Defter Nazırlıkları 1830 sayımından sonra bütün sancak merkezlerinde ihdas edilmiş ve İstanbul'da oluşturulan Ceride Nezaretine bağlanmıştır. Ancak muhtarların denetimi defter nazırları tarafından değil, sancağın yöneticisi olan mütesellimler tarafından yapıldı. Bkz. Çadırcı. "Tanzimatın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", ss. 1238-1240; Karal, a.g.e., s. 155.

75 Çadırcı, a.g.e., ss.38-39.

IV. SONUÇ

Özellikle askeri alandaki başarısızlıklar idarenin yenilenmesi gerektiğini ortaya çıkardı. Bazı yeni uygulamalar ve teşkilatlar, bunlardan rahatsız olan kesimlerin engellemeleri ile uzun ömürlü olamadı. III. Selim'in saltanatı ve II. Mahmut'un 1826'ya kadarki saltanatı bu türden teşebbüsler ve tepkiler ile geçti.

1826'da son kez ayaklanan Yeniçeri Ocağının tasfiyesi, bundan sonra girilecek yenilikler karşısındaki en önemli direnç noktasının da ortadan kaldırılması anlamına geliyordu. Asakir-i Mansure-yi Muhammediye adı ile yeniden teşkilatlanan ordu üzerinde kontrol tesis edilmiş oldu. Ordu, 1834 yılında Redif Asakir-i Mansure adı ile oluşturulan yedekler ile güçlendirildi.

II. Mahmut askeri düzenlemelerle yetinmeyip, merkezi idarede de yenilikler yaptı. Nezaretler oluşturuldu. Meclis-i Vükela ile de kabine sistemine geçildi. Merkezde çeşitli danışma kurulları oluşturuldu. II. Mahmut merkezdeki mutlak otoritesini tesis etmek yanında, taşrada da bu otoritenin tesisi için çaba harcadı. Eyalet idaresi valiler eli ile yürütülmüştür. Valilerin özellikle haksız yere aldıkları vergilerin önüne geçilmeye çalışıldı. Bu dönemde pek çok vali cezalandırıldı. Sancak idaresi ise esas olarak "mütesellimler" eliyle yürütüldü. Ayanlar ise önceki dönemdeki güçlerinden uzak olarak, varlıklarını bir müddet daha sürdürdüler. Bu dönemde; ilk olarak 1829'da İstanbul'da, 1833 yılından itibaren de Kastamonu'dan başlamak üzere ülke geneline yayılan "muhtarlık" müessesesi teşkil edildi.

BİBLİYOGRAFYA

AHMED LUTFİ EFENDİ, **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi I**, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayını, İstanbul 1999.

....., **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi 2-3**, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayını, İstanbul 1999.

....., **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi 4-5**, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayını, İstanbul 1999.

....., **Vak'anuvîs Ahmed Lutfi Efendi Tarihi 6-7-8**, Tarih Vakfı-Yapı Kredi Yayını, İstanbul 1999.

AKYILDIZ, Ali, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993.

..... "Hükümet", **DVİA**, XVIII, ss.471-473.

ÇADIRCI, Musa, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", **Belleten**, XXXIV/ (1970), ss.409-420.

..... "Tanzimatın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", **Belleten**, LI/201, (1988), ss. 1215-1240.

-**Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, TTK. VII. Dizi-Sa. 124, Ankara 1997.
- ENGELHARDT, **Tanzimat ve Türkiye**, Çev. Ali Reşad, Kaknüs Yayınları, İstanbul 1999.
- İNALCIK, Halil, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu", **Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi**, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993, ss.343-359
- İPŞİRLİ, M., "Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı", **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA yay., İstanbul 1994.
- KARAL, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, V, TTK. Yay., XIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1999.
.....**Selim III'ün Hat-ı Hümayunları**, TTK. Yay., VII.Dizi-Sa.14, Ankara 1988.
- KİLİ, S.-A. Ş. Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2000.
- KÜTÜKOĞLU, Mübahat, "Osmanlı İktisadi Yapısı", **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA Yay., İstanbul 1994, ss.513-650.
- LEWIS, Bernard, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, çev. Metin Kıratlı, TTK. Yay., IV.Dizi-Sa.8, Ankara 1984.
- MERT, Özcan, "Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi", **Osmanlı**, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss. 174-180.
- ÖZKAYA, Yücel, "Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması Sonuçları: Ayanlık Sistemi ve Büyük Hanedanlıklar", **Osmanlı**, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss. 165-173.
- PAKALIN, M. Zeki, **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**, C.III, MEB Yay., İstanbul 1993.
- SEYİTDANLIOĞLU, M.. **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)**, TTK. Yay., VII.Dizi- Sa. 149, Ankara 1999.
- SHAW, S. J.- E. K. Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, II, çev. Mehmet Harmancı, E Yayınları, İstanbul 2000.
- UZUNÇARŞILI, İ. Hakkı, **Osmanlı Tarihi**, IV/1,TTK. Yay., XIII. Dizi-Sa. 16, Ankara 1995.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ocak 2003 - 31 Mart 2003 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Türk idareciler Günü Kutlamaları

- “10 Ocak İdareciler Günü” İçişleri Bakanlığı Konferans Salonunda yapılan bir törenle kutlanmıştır.

Toplantıya Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet SEZER yoğun işleri nedeniyle katılamadıklarından kutlama mesajı göndermişlerdir. İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU'nun yurt dışında olması nedeniyle yerine vekalet eden Adalet Bakanı Cemil ÇİÇEK, Millî Savunma Bakanı Vecdi GÖNÜL, TBMM Eski Başkanı Necmettin KARADUMAN, Eski Bakanlardan Cahit BAYAR, İçişleri Komisyonu Başkanı E.Vali Ziyaettin AKBULUT, Milletvekilleri, Eski Müsteşarlar, emekliye ayrılan Mülki İdare Amirleri, yıl içinde görevi başında vefat eden Mülki İdare Amirlerinin yakınları, Bakanlık Mensupları, Anayasa Mahkemesi, Danıştay Üyeleri, genç kaymakam adayları ile çok sayıda yazılı ve görsel basın temsilcileri katılmışlardır.

Toplantı, Ulu Önder Atatürk'ün Manevi huzurlarında yapılan saygı duruşu ve İstiklal Marşı ile başlamış; Sayın Cumhurbaşkanımızın kutlama mesajı okunmuş, Adalet Bakanı Cemil Çiçek, Millî Savunma Bakanı Vecdi GÖNÜL, Müsteşar Muzaffer ECEMİŞ, Genel Başkan Abdülkadir SARI ve Gölbaşı Kaymakamı Musa KÜÇÜKYURT sırasıyla konuşmalarını yapmışlardır.

Toplantıda her yıl verilen Merhum Vali Vefik KİTAPÇIĞIL Hizmet Ödülü, Hakkari/Yüksekova Kaymakamı A. Murat KAYHAN'a, Vali Hüseyin ÖGÜTÇEN Başarı Ödülü, İstanbul/Bahçelievler Kaymakamı Abdullah DURUKAN'a, Vali Celalettin TÜFEKÇİ Meslek ödülü Mersin/Erdemli Kaymakamı Yusuf Ziya KARACAEV'e, verilmiştir. Meslektaşlararası Vali Orhan A. ERBUG Meslekte Bir Olay ve İzleri Anı Yarışması Birinciliğini Aydın Vali Yardımcısı Ömer ERU, Meslektaş Eşleri Arası Vali Orhan A. ERBUG Meslekte Bir Olay ve İzleri Anı Yarışması birinciliğini ise Eskişehir Vali Yardımcısı Eşi Feride AYTEKİN kazanmıştır.

Tören, yıl içinde emekliye ayrılan Mülki İdare Amirlerine kıdem sırasına göre hizmet belgeleri ile onur plakeleri ve Dernek Altın Rozetlerinin verilmesini müteakip tamamlanmıştır.

Sivil Savunma Teşkilatının 44 üncü Yıldönümü Kutlaması

- Savaşta ve doğal afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirmek amacı ile kurulan Sivil Savunma Teşkilatı'nın kuruluşunun 44 üncü yılı ve 28 Şubat Sivil Savunma Günü, merkezde Ankara Sivil Savunma Arama Kurtarma Birliği Tesislerinde Bakanlığımız üst düzey yetkilileri ile diğer Bakanlıkların temsilcilerinin katılımlarıyla düzenlenen törenle; yurt düzeyinde ise geniş kitlelere Sivil Savunmayı tanıtmak, öğrencilerde Sivil Savunma bilinci oluşturmak ve geliştirmek amacıyla konferanslar verilerek, sergiler açılarak tatbikatlar düzenlenerek, ayrıca okullarda Sivil Savunma Kol Faaliyetleri çerçevesinde etkinlikler yapılarak kutlanmıştır.

Tören, Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR başkanlığında Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Şube Müdürleri, Sivil Savunma Koleji Müdürü ve Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürü tarafından oluşturulan bir heyetin Anıtkabiri ziyaret etmesiyle başlamıştır. Aynı gün saat 10.30'da Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR Başkanlığındaki Heyet İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU'yu, Müsteşar Muzaffer ECEMİŞ'i ve Müsteşar Yardımcısı Rasim BAŞ'ı ziyaret etmiştir.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

- Federal Almanya Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Sayın Otto SCHİLY ve beraberindeki heyet 03-04 Mart 2003 tarihleri arasında İçişleri Bakanı Sayın Abdülkadir AKSU'nun resmi konuğu olarak Ülkemizi ziyaret etmiştir. Görüşmelerde "Başta Terörizm ve Örgütlü Suçlar Olmak Üzere Büyük Öneme Haiz Suçlarla Mücadele İşbirliği Anlaşması" imzalanmıştır.

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2003 Mali Yılı Bütçeleri

- 31 Mart 2003 tarih ve 25065 sayılı Mükerrer Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Bütçeleri üzerinde hazırlık çalışmalarına 19 Haziran 2002 tarih ve 24790 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Başbakanlığın Bütçe Çağrısı ile fiilen başlanmış ve Yatırım Teklifleri olarak Devlet Planlama Teşkilatına, Cari ve Transfer Teklifleri olarak da Maliye Bakanlığına gönderilmiştir.

Uzmanlar düzeyinde ilgili Bakanlık ve Kuruluşlarla yapılan müzakereler tamamlandıktan sonra 25 Mart 2003 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komis-

yonunda görülmüştür. Görüşmeler nedeniyle İçişleri Bakan Abdülkadir AKSU'nun yapmış olduğu konuşmanın tam metni aşağıda yer almaktadır.

“Sayın Başkan, Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri; konuşmama başlamadan önce hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Bakanlığımız ve bağlı kuruluşlarının 2003 yılı bütçe tasarıları üzerindeki görüşlerimizi belirtmek, bu vesileyle, faaliyetlerimiz hakkında sizleri aydınlatmak amacıyla huzurlarınızda bulunuyoruz.

Bakanlığımız bütçesinin görüşülmesi süresince değerli görüş, eleştiri ve önerileriyle çalışmalarımıza ışık tutacak ve yardımcı olacak siz değerli milletvekili erimize şimdiden içtenlikle teşekkürü bir borç biliyorum. Değerli tenkit ve önerileriniz kuşkusuz ki, hem bana hem de çalışma arkadaşlarıma yol gösterecek ve İçişleri Bakanlığının yararlarına olumlu katkılar sağlayacaktır.

Sayın Başkan, değerli arkadaşlarım; İçişleri Bakanlığı, Türk kamu yönetimi yapılanması içinde geleneksel olarak çok önemli bir yere sahip olagelmıştır. Devlet yönetimindeki önemi ve yüksek disiplin anlayışına sahip mensuplarının üstün gayretleriyle görev ve sorumluluk alanına giren hizmetleri çağın gerekleri doğrultusunda ve toplam kalite yönetimi anlayışına uygun olarak yerine getirmek için gerekli her türlü tedbiri kararlılıkla almakta ve uygulamaktadır.

Bu anlamda stratejimiz Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlılıktan, demokratik, laik cumhuriyete sadakatten, temelinde ülke, millet ve insan sevgisi bulunan anlayıştan asla taviz vermeden hukukun üstünlüğünü egemen kılmak, insan haklarını korumak ve sürekli geliştirmek, yönetimin kalitesini sürekli artırmak, mahalli idareler reformunu gerçekleştirmek suretiyle yerel ve mülki idareleri güçlendirip taşrada hizmet ve yaşam kalitesinin artmasını sağlamak, performansa dayalı, dürüst, adil, saydam ve vatandaş odaklı yönetimi gerçekleştirmek, hizmetlerin ifasında toplumun taleplerini dikkate almak ve bunları İdarî karar süreçlerine yansıtmak, taşra yönetimini yoksullukla savaşmak konusunda dinamik kılmak, yerel ve mülki idarelerin sosyal hizmet kapasitelerini artırarak sosyal hayatta her bireyin asgarî kabul edilebilir seviyede bir sosyal gelişmişlik çizgisini yakalamasını sağlamak, sivil inisiyatif ve yönetime katılmayı teşvik etmek, çıkar amaçlı suç organizasyonlarıyla her türlü kaçakçılık, yolsuzluk ve terörle büyük bir kararlılıkla ve etkili bir biçimde mücadele etmek, güvenlik hizmetlerinin sunumunda ve suçla mücadelede toplumsal katılımı sağlamak, bilgi ve iletişim teknolojilerini, hizmetin sunulduğu memleketimizin en ücra köşesindeki İçişleri Bakanlığı birimlerine kadar hâkim kılmaktır.

Temel hedeflerimizi bu stratejik bakış açısıyla ortaya koyuyoruz ve bu çerçevede emri altındaki iç güvenlik kuruluşları vasıtasıyla yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumakla görevli olan Bakanlığım, bir yandan huzur ve güvenin devamı için gereken önlemleri dinamik bir yaklaşımla alırken, öte yandan temel hak ve özgürlükleri koruyup evrensel standartlara ulaştırmak için büyük bir gayret göstermektedir.

Bilindiği üzere, özellikle son dönemde mevzuatımızda gerçekleştirilen değişiklikler ile insan haklarının geliştirilmesi, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi kapsamında iyileştirmeler yapılmıştır. Bununla birlikte, asıl önemli olan bunların uygulamaya tam anlamıyla yansıtılmasıdır. Bu amaçla, İçişleri Bakanlığı görevine atanır atanmaz, konu özel ilgi alanımıza alınmıştır. Alınması gereken tedbirler 16 Ocak 2003 tarihli genelgemizle 81 ilimize, Emniyet Genel Müdürlüğümüz ve Jandarma Genel Komutanlığımıza bildirilmiş, bilahare valilerimizle Ankara 'da yaptığımız toplantıda bu husus bir kez daha gündeme getirilmiştir. Buna göre konu artık vali ve kaymakamlarımız ile özellikle iç güvenlik kuruluşlarımızın her kademedeki yöneticilerinin özel sorumluluğundadır.

Bu genelgemiz gereğince, özetle, gözaltı işlemlerinde yapılan iyileştirmelere paralel olarak yeniden düzenlenen yakalama, gözaltına alma ve ifade alma yönetmeliğinin harfiyen uygulanması, işkence ve kötü muamele iddiaları hakkında gerekli soruşturmanın geciktirmeden derhal başlatılması, makam ve mevkiî ne olursa olsun, görevlerini ifa sırasında yasal çerçevenin dışına çıkanlar ve hukuk dışı davranış sergileyenler hakkında derhal yasa gereğinin yapılması, Jandarma ve Emniyet teşkilatımız tarafından cumhuriyet savcılarımızın suç soruşturmalarındaki etkinliğini artıracak her türlü İdarî tedbirin alınması.

Bu mey anda, il emniyet müdürlükleri hizmet binalarında savcılarımıza uygun daimi çalışma odaları tahsis edilerek, onların gerektiğinde emniyet müdürlüklerinde de görev yapabilmelerine imkân sağlanması. Tüm personelin, temel hakların geliştirilmesiyle işkence ve kötü muameleyle mücadele konusunda gerçekleştirilen mevzuat iyileştirmeleri ve bunların özümsemesi konusunda mesleki eğitime tabi tutulması. Özel uygulamalar ve operasyonlar haricinde diğer kamu görevlileri gibi kolluk görevlilerinin çalışma saatlerinin de haftada 40 saati aşmamasına dikkat edilmesi.

Özellikle, güvenlik kuvvetlerinin toplumsal olaylara müdahale eden birimlerinde, sorgulama ünitelerinde ve vatandaşlarla yüz yüze çalışmak

durumunda kalınan bölümlerinde çalışan personelin iş, çevre, sosyal ekonomik durum ve aileden kaynaklanan stresin dağıtılması için gereken önlemlerin alınması. Bu meyanda, düzenli spor yapabilecekleri ortamların ve etkinliklerin hazırlanması. En az ayda bir kez psikolojik danışmanların nezaretinde kişisel ve grup terapi yöntemlerinin kullanılması hususlarında mülki idare ve kolluk yöneticileri talimatlandırılmıştır.

Değerli arkadaşlarımız, genelgemizin iki aylık uygulaması göstermektedir ki, ülkemizin her köşesinde aziz milletimizin her ferdinin kendisini hukuk devletinin ve demokratik rejimin güvencesinde hissetmesini sağlamak üzere mülki idare amirlerimiz ve iç güvenlik teşkilatlarımızın her kademede yöneticileri gereken her türlü katkıyı yapmaktadırlar. Güvenlik görevlilerimizin temel hak ve hürriyetlerin korunmasını öncelikli görevleri olarak kabul edip konuya ilişkin duyarlılıklarını bundan sonra da sürdüreceklerine olan inancım tanır.

Sayın Başkan, Değerli Arkadaşlarımız; bugün polisimiz, jandarmamız ve sahil güvenlik teşkilatımız güvenlik ve esenliği sağlamak, koruma ve kollamak gibi onurlu ve o ölçüde meşakkatli bir görevi üstün bir görev anlayışıyla sürdürmektedirler. İşleri Bakanlığı olarak önümüzdeki dönemde temel hedeflerimizden biri de iç güvenlik kuruluşlarımızı bütçe, örgütlenme, personel ve teknoloji yönünden sürekli destekleyip güçlendirmek, personelimizin mali ve sosyal haklarında görevleriyle mütenasip iyileştirmeler sağlamaktır. Toplum destekli güvenlik hizmeti anlayışını yaşama geçirerek güvenlik hizmeti üretiminde vatandaşlarımızın daha aktif hale getirilmesine çalışılacaktır. Güvenlik teşkilatı personelinin stres öncelikli sorunları araştırılacak ve ortaya çıkan sonuçlara göre acil çözümler üretilecektir.

Trajik kazalarının önlenmesi ve trafik hizmetleri standardının artırılması, ilgili kurumlar ve toplumun tüm kesimlerini içine alan bir eğitim ve katılım politikası çerçevesinde kararlılıkla sürdürülecektir.

Ulusal sermayemize ve insan kaynağımıza büyük tehdit oluşturan bu olguyu ülkemizin gündeminden çıkarmak için faaliyetlerimizi daha da etkinleştireceğiz.

Ülkemizdeki çocukların durumu ve suç işleme oranlarındaki artışlar da dikkate alınarak çocuk suçluluğunun önlenmesi için çocuk polisi uygulaması geliştirilecektir. Aynı şekilde Jandarma Genel Komutanlığımız tarafından İstanbul İlinde kurulan Çocuk Suçları Önleme Merkezi bu ay içerisinde Ankara ve İzmir İllerinde bilahare diğer illerimizde de yaygınlaştırılacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Arkadaşlar; ülkemizde güvenlik hizmeti veren kurumların başında gelen emniyet teşkilatı mensuplarının hizmet alanlarıyla ilgili derslerin ağırlıkta olduğu bir yükseköğrenim programına tabi tutulmaları da son derece önemlidir. Hepinizin bildiği gibi 9 aylık polis okulları polis akademisine bağlı iki yıllık polis meslek yüksekokullarına dönüştürülmüştür. İlk mezunlarını da 2003 yılında vereceklerdir. Bundan böyle, her yıl 5.000 polis memuru iki yıllık yükseköğrenim mezunu olarak görevlerine başlayacaklardır; ancak, daha önce mesleğe girmiş lise mezunu emniyet hizmetleri sınıfından 130.000 personelimiz için de Anadolu Üniversitesi AÖF ile bir protokol imzalanmıştır. Buna göre 2003-2004 eğitim öğretim yılında başlatılacak ön lisans programı sonunda bütün personelimiz yüksekokul mezunu olacak, memurlar arasında eğitim seviyesinden kaynaklanan farklılık ortadan kaldırılacak, lise mezunu personelin 1 inci dereceye kadar yükselmesi sağlanarak hem çalışırken hem de emekli olduktan sonra ücretlerinde iyileştirmeler yapılmış olacaktır.

Yine, aynı şekilde 2003 yılında jandarma astsubaylarının eğitim kalitesinin yükseltilmesi amacıyla jandarma astsubay sınıf okulunun iki yıllık meslek yüksekokulu seviyesine çıkarılması planlanmıştır. Ayrıca, yine jandarmada Anadolu Üniversitesi imkânlarından istifadeyle lise mezunu olan toplam 29.876 jandarma personelinin de eğitim seviyesi önlisans düzeyine çıkarılacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri; ülkemizin uzun yıllar karşı karşıya kaldığı bölücü terör tehdidi devletimizin aldığı etkin tedbirler mülki idare amirlerimiz ile her kademedeki güvenlik güçlerimizin üstün gayretleri ve fedakâr bölge halkının teröre karşı dirayetli tutumuyla çok büyük ölçüde etkisiz hale getirilmiştir. Terörle mücadelede büyük bir özveriyle çalışan silahlı kuvvetlerimize, emniyet ve jandarma teşkilatımıza teşekkür ediyorum, vatan ve görev uğruna yaşamlarını göz kırpmadan feda eden aziz şehitlerimize bir kez daha Allah 'tan rahmet diliyor, gazilerimize şükran duygularımı da bu vesileyle ifade ediyorum.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgemizde, bildiğiniz gibi, 19 Temmuz 1987 tarihinden beri, dörder aylık dönemler halinde, 46 kez uzatılan olağanüstü hal uygulaması, 30 Kasım 2002 tarihinden itibaren tamamen sona erdirilmiştir. Olağanüstü hal kalkınca, bölgede normal hukukî duruma geri dönmüş, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununu esas alan il sistemi yeniden işlemeye başlamıştır.

Geçen üç aylık zaman dilimi de göstermiştir ki, olağanüstü hal uygulamasının sona erdirilmesi, terörle mücadelede herhangi bir zafiyete yol açmamıştır.

İçişleri Bakanlığı merkez, taşra ve bağlı kuruluşlarıyla, bölgenin huzur ve güvenliği için gereken her türlü katkıyı sağlamayı büyük bir kararlılıkla sürdürmektedir.

Bu arada, terörün bölgede yarattığı sosyal, psikolojik ve ekonomik tahribatın giderilmesi de temel hedeflerimizdendir.

Bölgede huzur ve güvenliğin devamı için en önemli faktör, kamu yönetiminin etkinliği olacaktır. Bunun için gerekli yasal ve İdarî tedbirler de süratle alınmaktadır.

Terör nedeniyle köylerini terk etmek zorunda kalmış olan vatandaşlarımızdan geri dönüş yapmak isteyenlere, gereken destek sağlanmaya devam edilmektedir.

Haziran 2002 tarihinden Aralık 2002 tarihine kadar olağanüstü hal ve mücavir il kapsamında bulunan 11 ilde 656 köy, 347 mezrada toplam 10.511 hanede 58.513 nüfus köye geri dönüş yapmıştır.

2003 yılında Bakanlığımız bütçesine köye dönüş ve rehabilitasyon projesi için 6 trilyon 700 milyar Türk Lirası ödenek tahsisi öngörülmektedir. Bu proje kapsamında, köye geri dönenler için bugüne kadar 8,8 trilyon Türk Lirası civarında harcama yapılmıştır.

Ayrıca, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kaynak ve imkânlarından da bu konuda yararlanılmıştır.

Şüphesiz, bu proje kapsamında hedeflenen tüm işlerin, tahsis edilen ödeneklerle gerçekleştirilmesi mümkün değildir.

Amacımız, yerleşim yerlerindeki altyapı eksikliklerini gidererek, köye dönüş ve rehabilitasyon çalışmalarını ivedilikle ülkenin öncelikli konusu olmaktan çıkarmaktır.

Sayın Başkan, Değerli Arkadaşlar; bölgede sağlanan huzur ve güven ortamının bize sunduğu imkânlardan yararlanarak, gelin, kandırılmış gençlerimize bir fırsat daha verelim. Onlara Yüce Milletimizin şerefli birer üyesi olma imkânı oluşturalım. Ana babalarının gözyaşlarının dinmesine, kardeşliğin yeniden tesisine olanak tanıyalım. Bu amaçla, Bakanlığın, yeni bir pişmanlık yasası tasarısı hazırlığı içerisinde. Çıkarılacak pişmanlık yasasının daha geniş kapsamlı olmasının yararlı olacağını da düşünüyoruz; çünkü, eğer, samimiyse, hiç kimse devletin şefkatli kollarından mahrum bırakılmamalıdır. Tasarı, Yüce Meclise geldiğinde, siz değerli milletvekili arkadaşlarımın da gerekli desteği vereceğinize inanıyorum.

Sayın Başkan, Değerli Arkadaşlarım; terörle mücadelede başarılı olabilmek için, bu alanda uluslararası anlayış ve işbirliğinin de şart olduğu malumlarımızdır. Bu kapsamda, Amerika Birleşik Devletlerinin KADEK'i terör örgütleri listesine dahil etmesi, geçtiğimiz günlerde ülkemizi ziyaret eden Almanya Federal İçişleri Bakanı Otto Schily'nin, KADEK'in PKK'nın devamı olduğu ve bu nedenle Alman ülke sınırları içerisinde terör örgütü muamelesi göreceği yönündeki açıklamaları, terörle mücadelede uluslararası işbirliği açısından önemli bir gelişmedir.

DHKP-C ve PKK terör örgütlerini terör örgütleri listesine alan Avrupa Birliğinin, KADEK'i de anılan listeye dahil etmesi için, Bakanlık olarak, çalışmalarımız devam etmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Arkadaşlarım; güvenlik dışında da, İç işleri Bakanlığı, çok önemli kamusal hizmetleri yürütmektedir. İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatı, Türk kamu yönetiminin halkımıza dönük yüzüdür. Valilerimiz, vali yardımcılarımız, kaymakamlarımız ve belediye başkanlarımız, merkezî idarenin taşrada halkla her gün iç içe olan temsilcileridir. Mülkî ve mahallî amirler, devlet ile vatandaş arasında iki yönlü işleyen köprü gibidirler.

Yerel yönetimler, başlangıçta geniş yetkilerle donatılmış, tarihî gelişmeleri içerisinde kendi yörelerinin kültürel, ekonomik ve sosyal kalkınmalarında önemli rol oynamışlardır; ancak, ülkemizdeki katı merkeziyetçi yönetim geleneği nedeniyle, yerel yönetimlerle merkezî yönetim arasındaki görev ve yetki dağılımı, her geçen gün merkezî yönetim lehine bir seyir izlemiştir.

Getirilen her yeni düzenleme, mahallî idarelerden bir şeyler alıp götürmüştür. Bunun sonucunda, hizmetlerin görülmesinde etkinlik azalmış, maliyet artmış, halk katılımı ve denetimi yeterince sağlanamamıştır. Mahallî idarelerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar ise, merkezî idarenin sahip olduğu yetkileri bırakmak istememesi, her şeyi Ankara 'dan düzenleme ve kontrol arzuları gibi yaklaşımları sebebiyle bir türlü sonuçlandırılmamıştır.

Otuz yıldır konuşulan mahallî idareler reformunu gerçekleştirmek, umut ediyorum, inşallah, 22 nci Dönem Parlamentosu ve siz değerli milletvekili arkadaşlarıma nasip olacaktır.

Bakanlığınca, öncelikle, merkezî idareyle mahallî idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin esasları düzenlemek amacıyla, bir çerçeve yasa taslağı hazırlanmış ve 58 inci Cumhuriyet Hükümetimize sunulmuştu. 58 inci Cumhuriyet Hükümetimizin görüşlerine sunduğumuz, ancak, gündemin yoğunluğu nedeniyle Bakanlar Kurulunda netleştiremediğimiz

reform paketi, inşallah, önümüzdeki günlerde, 59 uncu Hükümetimiz tarafından ikmal edilerek, Yüce Meclise, huzurlarımıza sevk edilecektir.

Mahallî idareler reformu çerçevesinde, merkezî idareyle yerel idareler arasında görev ve yetki paylaşımını esastan değiştirmeyi hedefliyoruz. Merkezî idarenin görevlerini tadat ederek sınırlayıp, tıpkı gelişmiş batı demokrasilerinde uygulandığı ve Avrupa Yerel Özerklik Şartında ifade edildiği gibi, yerel yönetimlere geniş bir hareket ve hizmet alanı oluşturmayı düşünüyoruz.

Bu çerçevede, görev ve yetki paylaşımıyla birlikte kaynakların da adil paylaşımına özen gösterilmektedir. Bir yandan merkezden alınan paylar konusunda çalışma yapılırken, öte yandan da yerel düzeyde yeni gelir imkânları oluşturulmaktadır. Gereksiz vesayet uygulamaları da kaldırılmaktadır.

Mahallî idarelere yerel ihtiyaçlara göre yönetim biçimlerini geliştirme yetkisi verilmektedir.

Mahallî idarelerde demokratik ilkeler çerçevesinde açıklık ve katılımcı yönetim sağlanmaktadır.

Halkın yönetimi denetlemesinin yasal altyapısı oluşturulmakta ve kamuoyunun tercihlerinin tespit edilebilmesine imkân verecek usuller geliştirilmektedir.

Yerel yönetimlerin karar alma süreci ve bazı faaliyetlerine sivil toplum kuruluşlarının katılımı sağlanmaktadır.

Yerel yönetimlerin denetim ve gözetiminin, korunmaya çalışılan çıkarların önemiyle orantılı olması ilkesi gözetilmektedir.

Belediye kurulmasına dair işlemler ile belediyelerin personel, kadro ve istihdamları yeni esaslara bağlanmaktadır.

Yerel yönetimlerimizin insan kaynakları güçlendirilmekte, buna yönelik okulların açılması öngörülmektedir.

Büyükşehir belediyesi kurulmasına objektif kıstaslar getirilmektedir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki paylaşımı hizmetlerde aksamaya yol açmayacak şekilde yeniden belirlenmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Arkadaşlarım; nüfus hizmetlerinden emniyet ve asayiş hizmetlerine, mahallî idarelerden afet yönetimine kadar teknolojinin sunduğu hizmetleri azamî ölçüde kullanma azim ve kararlılığı içindeyiz. Bu doğrultuda, ülkemizin en önemli teknolojik gelişmelerinden biri olan ve değişik nedenlerle yıllardır bitirilemeyen MERNİS Projesi, 20 Ocak 2003 tarihinde

yapılan bir törenle ülke düzeyinde hayata geçirilmiş ve kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaşlarımızın hizmetine sunulmuştur.

Proje, genel bütçe, Nüfus Hizmetlerini Güçlendirme Vakfı ve Dünya Bankası kaynaklarıyla gerçekleştirilmiştir; yaklaşık maliyeti 50.000.000 dolardır.

Bu proje sayesinde, Türkiye 'de şu anda nüfus mevzuatına uygun olarak merkez ve ilçe birimlerinde nüfus işlemleri bilgisayar ortamında yapılmaktadır. Vatandaşlara elektronik ortamda bilgi hizmeti verilmektedir. Örnek olarak, İstanbul 'da oturan Ağrı nüfusuna kayıtlı bir vatandaşımız, sıra hariç, en fazla 20-30 saniyede vukuatlı nüfus kayıt örneğini, 1 dakika 52 saniyede nüfus cüzdanını alabilmektedir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğümüz, yine, şu anda, 84 adet istatistiki bilgiyi üretebilmektedir. MERNİS veri tabanı, Türkiye'mizin en zengin merkezi veri tabanıdır. Projeye, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan her kişi, 11 haneli bir numarayla tanımlanmış Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarasının verilmesiyle, böylece, e-devletin oluşumunun temelleri de atılmış oluyor.

Bu projeye ilgili olarak bundan sonraki hedeflerimizi de şöylece sıralayabilirim:

MERNİS Projesinin işletilmesi ve teknolojik gelişmelere uyarlanmasının sağlanması.

MERNİS'in gerektirdiği yasal düzenlemelerin sonuçlandırılması. Öyle zannediyorum ki, Genel Kurulumuza bu konuyla ilgili getirdiğimiz iki tasarımız şu anda görüşülmektedir. MERNİS'le ilgili yasal düzenlemeler şu anda görüşülmektedir.

MERNİS veri tabanından kamu kurum ve kuruluşlarına elektronik ortamda bilgi verilmesi.

Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaralarının yaşamın her alanında kullanılmasının sağlanması.

Sistemin afetlerden etkilenmemesini sağlayacak korunma mekanizmalarının kurulması ve Türkiye Cumhuriyeti nüfus cüzdanlarının yenilenmesidir.

Önümüzdeki günlerde düzenleyeceğimiz bir törenle kamuoyuna sunacağımız bir diğer önemli projemiz, Yerel Bilgi Projesidir. Bu projeye, mahallî idarelerimiz, son derece önemli bir teknolojik altyapıya kavuşturulmuş olacaktırlar. Bu sisteme Anadolu'nun dört bir köşesinden 5.500 ayrı birim doğrudan bağlanmakta ve yerel yönetimlerle ilgili kurumsal bilgiler ve bunlar tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin temel veriler İnternet teknolojisi kullanılarak

derlenmektedir. Artık, mahallî idarelerle ilgili ayrıntılı her türlü bilgi, en küçük yerleşim birimimizdeki bir vatandaşımız için bile, bir bilgisayar tuşu kadar yakın olacaktır.

Belediyelerimizin performans yönetimi ve denetiminin geliştirilmesine yönelik bir başka projemiz de Dünya Bankasıyla işbirliği içerisinde yürütülmektedir. Yine, bu proje yerel bilgi projesinden alınan bilgilerle, belediyelerimizin kaynaklarını ne kadar etkili, verimli, ekonomik ve vatandaşa karşı sorumlu kullandıklarını ölçmeyi, değerlendirmeyi ve denetlemeyi hedeflemektedir.

Yine, ayrı bir projemiz, Kent Bilgi Sistemi Projesi ve Mahallî İdareler Personelinin Niteliğinin Geliştirilmesi Projesi, yerel yönetimlere ilişkin yürüttüğümüz önemli projelerdendir.

Diğer taraftan, jandarma, polis ve sahil güvenlik teşkilatlarımızdaki modernizasyon çalışmaları da titizlikle sürdürülmekte, bilgisayar ve iletişim ağı projeleri süratle uygulamaya konulmaktadır.

Polis ve jandarma teşkilatımızda parmak izi geliştirme laboratuvarları, otomatik parmak izi teşhis merkezi, ses ve görüntü analiz üniteleri ile delilden sanığa gitme prensiplerinin altyapısını oluşturmada önemli mesafeler alınmıştır.

Yine, Dünya Bankası kredili Trafik Güvenliği Projesiyle, trafiğin yoğun olduğu güzergâhlarda, trafik denetimlerini artırmak üzere, özel donanımlı araçlarda görev yapacak ekipler oluşturulacak, personel eğitilecek, gerekli araç ve tesisat alınacak ve haberleşme sistemleri kurulacaktır.

Diğer taraftan, emniyet teşkilatımızda Avrupa Birliği standartlarına ulaşmak ve hâ alandaki mevzuat uyumunu tamamlamak üzere, Avrupa Birliği tarafından sağlanan finansal destekle, Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Projesi, Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi Türkiye Ofisi Kurulması Projesi, Türkiye 'nin Entegre Sınır Yönetim Stratejisi Uygulaması için Aksiyon Planı Projesi, Türkiye 'nin İltica ve Göç Stratejisinin Belirlenmesi ve Buna Yönelik Aksiyon Planı Projesi de, Avrupa Birliği üyesi ülkelerden gelecek uzmanlar ve bizim uzmanlarla birlikte Avrupa Birliğinden sağlanan finans imkânlarıyla bu projeler de başlatılmıştır.

Sayın Başkan, Değerli Arkadaşlarım; sivil savunma teşkilatımızı, teknolojik gelişmeleri çok yakından izleyen dinamik bir yaklaşımla geliştirmeye, çağın gerektirdiği her türlü modern teçhizatla güçlendirmeye çalışmaktayız.

Bölge ve il merkezli sivil savunma, arama ve kurtarma birlikleri ve ekiplerine, yalnız depremlerde değil, doğal afetlerin her türünde ve sivil savun-

manın gerektirdiği her durumda görev alabilecek şekilde eğitim verilmektedir.

Hiç arzu etmememize rağmen, olası bir savaş durumunda, ülke genelinde top yekûn savunma, sivil savunma ve koruyucu güvenlik hizmetlerine ait görevlerin etkili bir biçimde zamanında ve tam olarak yerine getirilebilmesi için her türlü tedbir alınmış, ihtiyaç duyulan malzemeler temin edilmiş ve gerekli personel tedarik edilmiştir.

Öte yandan, ülkemize yönelik olası toplu nüfus hareketiyle ilgili olarak da gerekli önlemler alınmış ve planlamalar tamamlanmıştır. Bu amaçla, İnsani destek toplama bölgelerinin kurulması ve işletilmesinden sorumlu kurum ve kuruluşların görev ve sorumlulukları belirlenmiş, Diyarbakır Valimiz de, Bakanlığımız adına, bölge illeri ve diğer kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere koordinatör vali olarak görevlendirilmiştir. Olabilecek her türlü toplu nüfus hareketine karşı, Bakanlığımız uhdesindeki görevlere ilişkin çalışmalarını titizlikle yürütmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım; 26 Şubat 2003 tarihli genelgemizde ayrıntısıyla ortaya koyduğumuz ve konuşmamın başında da işaret ettiğim gibi, ülkemizin top yekûn gelişmesi ve sosyal hayatta her bireyin asgarî kabul edilebilir seviyede bir sosyal gelişmişlik çizgisini yakalaması temel stratejilerimiz arasındadır; çünkü, İçişleri Bakanlığı olarak, sosyal hizmetlerin, sosyal yardım kavramı ve anlayışını aşan ve ondan daha geniş bir yelpazeyi yakalamaya, gerçek anlamıyla değerlendirmeye çalışan bir yaklaşımın yönlendirici olmayı, huzur ve güvenin devamı açısından da temel bir görev olarak kabul etmekteyiz.

Bu stratejinin gerçekleşmesinde toplumsal imkânları yoğurarak ve yönlendirerek vatandaşlarımıza ulaştıran mülki ve mahalli idarelerimiz önemli rol üstleneceklerdir. Bu çerçevede "her ilde aç ve açıkta hiçbir vatandaşımız kalmayacak" sloganıyla kampanya yürütülmekte ve özellikle sivil toplum kuruluşlarının katkıları bu konuya kanalize edilmektedir.

26 Şubat 2003 tarihli bir diğer genelgemizle, mülki ve mahalli idarelerimize hayvanların var olma, saygı görme, insanlar tarafından bakılma, gözetilme ve korunma haklarının temini açısından başıboş hayvanlar için koruma, iyileştirme ve rehabilitasyon sağlayan barınaklar kurulması talimatı da verilmiştir. Özellikle bu genelgemizin kamuoyunda büyük bir takdir görmesi, bu yöndeki çabalarımızın haklılığını göstermesi bakımından da sevindiricidir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım; konuşmamın son bölümünde, müsaadelerinizle, İçişleri Bakanlığı ve Bakanlığımın bağlı kuruluşlarının bütçe tasarıları üzerinde çok kısa rakamsal bilgileri de sunmak istiyorum.

İçişleri Bakanlığı 2003 yılı bütçe tasarısı 504 trilyon 809 milyar Türk Lirası olarak belirlenmiştir. Bu rakam, 2002 yılı bütçesine göre yüzde 27'lik bir artışa tekabül etmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesi tasarısı 3 katrilyon 236 trilyon 679 milyar Türk Lirası olarak belirlenmiş olup, 2002 yılı bütçesine göre yüzde 33 nispetinde bir artış yansıtmaktadır.

Jandarma Genel Komutanlığı bütçe tasarısı 1 katrilyon 823 trilyon 9 milyar Türk Lirası olarak belirlenmiş olup, artış oranı 2002 yılı bütçesine göre yüzde 25'tir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçe tasarısı ise 116 trilyon 189 milyar olarak belirlenmiş olup, artış oranı 2002 yılı bütçesine göre yüzde 27'dir.

Bütçelerimiz, Yüksek Komisyonunuz tasviplerine mazhar olduğu takdirde, bizlere tahsis edilmiş olan kaynakların en tasarruflu ve hizmete en yararlı biçimde kullanılması yönünden her türlü gayret gösterilecektir.

Ben, bu düşüncelerle, ilginizden dolayı şahsım ve Bakanlığım mensupları adına hepimize teşekkür eder, saygılarımı sunarım.”

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2003 Yılı Bütçe tasarıları üzerinde TBMM Genel Kurulu'nda 25 Mart 2003 tarihinde görüşmeler yapılmış; Bakanımız görüşmelerde grupları adına konuşan Milletvekillerinin Bakanlık Bütçesi ile ilgili eleştirilerini cevaplamıştır. TBMM Genel Kurulu'nda yapılan görüşmeler sonunda İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2003 Yılı Bütçesi kabul edilmiştir.

Yürürlüğe girmiş bulunan bu bütçelerin bir önceki yıla göre (2002 yılı) gösterdikleri gelişmeler ise; İçişleri Bakanlığı Bütçesi 504.809.000.000.000 TL ile % 27, Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi 3.236.679.000.000.000 TL ile % 33, Jandarma Genel Komutanlığı Bütçesi 1.823.009.000.000.000 TL ile % 25, Sahil Güvenlik Komutanlığı Bütçesi 116.189.000.000.000 TL ile % 27, toplam bütçe rakamı olarak da 5.680.686.000.000.000 TL ile % 30'luk bir artış şeklindedir.

Bilindiği gibi Cari, Yatırım ve Transfer Harcamaları şeklinde gruplandırılarak oluşan Bütçelerin, Cari Harcamaları içinde yer alan Personel Gi-

derlerini çıkardıktan sonra geriye kalan ve Diğer Cariler olarak adlandırılan 200 (Yolluklar), 300 (Hizmet Alınlan), 400 (Tüketim Malları ve Malzeme Alımları), 500 (Demirbaş Alınlan), 800 (Diğer Ödemeler), Yatırını Harcaması olan 600 (Makine, Teçhizat ve Taşıt Alınlan), 700 (Yapı, Tesis ve Büyük Onarım Giderleri), Kamulaştırma niteliğindeki 900 (Transferler) ile Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transfer harcaması olan 900 (Transferler) Harcama kalemlerindeki ödeneklerle planlanan hizmetler yürütülecektir.

Bütçeler itibarıyla 2003 yılında yürütülmesi planlanan hizmetler ise şöyledir:

İçişleri Bakanlığının Cari Rakamı olan **387.885.000.000 TL**, bir önceki yıl bütçe rakamına göre % 34'lük bir artışa tekabül etmektedir. Bu rakam kapsamında; Bakanlar Kurulu Kararıyla gerek Mülki İdare Hizmetlerinden, gerekse de Genel İdare Hizmetlerinden personelin yetiştirilmek ve AB konularında araştırma yapmak üzere yurtdışına gönderilmesi, merkez ve taşra Bakanlık Birimlerinin döşeme, demirbaş, kırtasiye ve temizlik ihtiyaçlarının karşılanması, temsil ve ağırlama giderleri, araçların akaryakıt ve yağ giderleri, personel temel eğitimlerinin yanı sıra mesleki eğitimlerini sağlamak üzere kurs ve seminerlerin düzenlenmesi yer almaktadır.

Bütçenin yatırım harcamalarındaki **26.789.000.000 TL** ödenek bir önceki yıla göre % 21'lik bir azalış göstermektedir. Bu rakam sektörler itibarıyla Genel İdare Sektörü 13.390.000.000 TL, Konut Sektörü

3.000. 000.000.000 TL, Eğitim Sektörü 1.849.000.000.000 TL, Diğer Kamu Hizmetleri (Belediye Hizmetleri) Sektörü 1.850.000.000.000 TL Diğer Kamu Hizmetleri (Kırsal Alan Planlaması) Sektörü 6.700.000.000.000 TL.'lik bir ödenegi kapsamaktadır.

Sektörler itibarıyla; Genel İdare Sektöründe, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne yürütülen MERNİS Projesi, Makine-Teçhizat Alımı için 11.980.000 000.000 TL, Bakanlık Binası Onarımı için 650.000.000.000 TL, Bilgisayar Onarım ve Alımları için 735.000.000.000 TL, Telsiz Alımı için 25.000. 000.000 TL, ödenek konulmuştur.

Konut Sektöründe 5 ile Vali Konağı, 20 ilçeye Kaymakam evi yapımı ve büyük onarımlar için 3.000.000.000.000 TL'lik ödenek ayrılmış bulunmaktadır.

Eğitim Sektöründe Bakanlık Eğitim Merkezi Onarımı için 200.000.000.000 TL, Makine Teçhizat alımı için 199.000.000.000 TL, TODAİE için ise 1.450.000. 000.000 TL ödenek konulmuştur.

Transfer Harcamaları için **90.135.000.000 TL** ödenek ayrılması öngörülmüş olup % 17'lik bir artış sağlanmıştır. Bakanlığın hizmet programlarına

dağıtılamayan transferleri arasında 1953 yılından beri üye bulunduğumuz Uluslararası Kişi Halleri Komisyonuna üyelik aidatı için 25.000.000.000 TL Bakanlık merkez ve taşra teşkilatındaki personel toplamının % 60'ına verilecek yemek yardımı için 1.250.000.000.000 TL Personel Giderlerinden doğan borçlar için 45.000.000.000 TL Personel Giderleri dışındaki diğer harcamalarla ilgili geçmiş yıllar borçları için 75.000.000.000 TL yer almaktadır.

Ayrıca Transferler Harcama Kaleminden İl Özel İdareleri için 6.000.000.000.000 TL Belediyeler için 5.500.000.000.000 TL Köy Muhtarları Ödeneginden 50.500.000.000.000 TL, Mahalle Muhtarları Ödeneginden 25.000.000.000.000 TL, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne yardım için ise 1,740.000.000.000 TL ödenek ayrılmış bulunmaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğünün carileri olan **3.037.422.000.000.000 TL** ile bir önceki yıla göre % 32'lik bir artış sağlanmıştır.

Diğer carileri meydana getiren 200 (Yolluklar); 300 (Hizmet Alımları), 400 (Tüketim Malları ve Malzeme Alımları), 500 (Demirbaş Alımları), 800 (Diğer Ödemeler) Harcama Kalemlerindeki ödeneklerle, yurtiçi ve yurtdışı görev yollukları, Bölge Trafik Ünitelerinde görevli personele yolluk karşılığı verilen tazminatlar, bilgisayar ağının kurulabilmesi için ödenecek danışmanlık ücreti, kırtasiye, PTT posta giderleri, taşıma giderleri, kiralara, makine-teçhizat ve taşıt onarımları, elektrik, su, havagazı giderleri ile yiyecek ve yem alımları, büro malzeme ve makine alımları, vergi, resim ve harçlar, gizli hizmet giderleri ve karantinaya alınma ve emniyet nezaretinde bulundurma giderlerini karşılamak söz konusu olacaktır.

Emniyet Genel Müdürlüğünün yatırımları **187.500.000.000.000 TL** olup, bir önceki yıla göre % 50'lik bir artış sağlanmıştır. Bu rakamın içinde Güvenlik Sektörü 140.000.000.000.000 TL Ulaştırma Sektörü 31.000.000.000.000 TL Eğitim Sektörü 10.000.000.000.000 TL Konut Sektörü 6.500.000.000.000 TL'dir.

Genel Müdürlüğün Güvenlik Sektöründeki Hizmetleri; Genel Müdürlüğün ihtiyaç duyduğu hizmet binalarının inşasından önce yapılacak zemin etütleri, 482 adet zırhlı araç alımı ve bakım onanını, 24 adet helikopter bakım onarımı ve yedek parça alımı, 72 adet deniz botu bakım onanını, Haberleşme Projesinde kullanılmak üzere el ve araç telsizi, muhtelif muhabere cihazı alımı, Kaçakçılığı Önleme Projesinde kullanılmak üzere kayıt cihazı, kamera, araç takip sistemi, ses-görüntü-haberleşme sistemleri, Parmak İzi Teşhis Sistemi Projesi, Bilgi İşlem Sistemi Projesi ve Kriminal Hizmet Projesi için Kriminal Polis

Laboratuvarlarına çeşitli malzeme alımı, Pasaport Tazim ve Optik Okuyucu Sistemi, Emniyet Genel Müdürlüğünün ihtiyacı olan güvenlik hizmet binalarının yapımı, Emniyet Genel Müdürlüğünün ihtiyacı olan arsa ve bina kamulaştırmalarını kapsamaktadır.

Ulaştırma sektöründeki hizmetler; Dünya Bankası kredili Trafik Güvenliği Projesi kapsamında yapılacak etüt işleri, 121 adet binek taşıt alımı, Trafik Güvenliği Projesi Kapsamında makine teçhizat alımı, trafik hizmet binalarının yapımı, trafiğin yoğun olduğu yollarda trafik denetimlerini artırmak üzere özel donanımlı araçlarda görev yapacak ekiplerin oluşturulması, personelin eğitimi, gerekli araç, teçhizatın alımı, haberleşme sistemlerinin kurulması için ödenek ayrılmıştır.

Eğitim Sektöründe ise Eğitim Daire Başkanlığı, Polis Akademisi, Polis Kolejlere ve Polis Meslek Yüksek Okullarının laboratuvar ihtiyaçları, jeneratör, projeksiyon, bilgisayar gibi muhtelif ihtiyaçlar, çeşitli makine teçhizat alımları ve Polis Okulları İnşaatları ile Emniyet Genel Müdürlüğünün ihtiyacı olan arsa ve bina kamulaştırmaları için ödenek ayrılmıştır.

Konut Sektöründe de Emniyet Genel Müdürlüğünün ihtiyacı olan lojman binalarının yapımı için ödenek ayrılmış bulunmaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü memurlarının öğle yemeğine yardım için 8.750.000.000.000 TL, Uluslararası Kuruluşlara yapılacak ödemeler için 280.000.000.000 TL, Türk Cumhuriyetlerinden gelenlerin barınma-beslenme- eğitim giderleri için 72.000.000.000 TL, Türk Cumhuriyetlerinden gelenlerin maaş ve harçlıkları için 155.000.000.000 TL, Personel Borçları için 500.000.000.000 TL, diğer Cariler Borçları için 2.000.000.000.000 TL'lık ödenek tahsis edilmiştir.

Jandarma Genel Komutanlığının Carileri **1.751.945.000.000.000** TL olup, bir önceki yıla göre % 24'lük bir artış göstermiştir. Yurt içinde emniyet ve asayişin temin ve idame ettirmek, kara sınırlarımızın emniyetiyle, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, gerektiğinde Silahlı Kuvvetlerin yanında yer almak gibi görevlerin yerine getirilmesiyle görevli olan bu Komutanlığın yurtiçi ve yurtdışı yollukları, mutat tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları, teşkilatın ateş gücü, hareket kabiliyeti, komuta kontrol sistemleri ve eğitim harcamaları ile ani hareket harcamaları, lojman tahsis edilemeyen personele kiralanacak bina giderleri, PTT giderleri, elektrik, su ve havagazi giderleri, akaryakıt giderleri bu ödeneklerle karşılanacaktır.

Bütçenin yatırım harcamalarındaki **67.500.000.000.000** TL olan ödenek miktarında bir önceki yıla göre % 64 artış sağlanmıştır. Bu rakam sektörler

itibariyle Güvenlik Sektörü için 62.000.000 000.000 TL, Konut Sektörü için ise 5.500.000 000.000 TL'dir.

Güvenlik Sektöründe birlik binaları inşaatı ve onarımları için 55.061.000 000.000 TL, taşıt alınları için 6.939.000 000.000 TL'lik ödenek yer almaktadır.

Konut Sektöründe de lojman inşaatlarına 5.500.000 000.000 TL, ödenek ayrılmıştır.

Komutanlığın Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transferlerini de; Personel Giderleri Geçen Yıllar Borçları için ayrılan 50.000.000.000 TL, Diğer Cariler Geçen Yıllar Borçları için ayrılan 150.000.000.000 TL, Türk Cumhuriyetlerinden Gelenlerin Beslenme, Barınma, Eğitim Giderleri için ayrılan 24.000. 000.000 TL, Türk Cumhuriyetlerinden Gelenlerin Maaş ve Harçlıkları için ayrılan 340.000.000.000 TL, Kamulaştırma için ayrılan 3.000.000.000.000 TL ödenek oluşturmaktadır.

Bütün sahillerimiz, karasularımız ile iç sularımızın korunması, güvenliğin sağlanması, deniz yoluyla yapılan kaçakçılığın önlenmesi ile ilgili görevlere sahip bulunan Sahil Güvenlik Komutanlığının Carileri 84.779.000.000.000 TL olup, 2002 yılına göre % 110'luk bir artış göstermiştir. Bu ödenekle teşkilatta görevli personelin yurtiçi ve yurtdışı geçici görev yollukları, hizmet alınları; çeşitli mal ve malzeme alınları, demirbaş alınları, lojman kiralalamaları ve gizli hizmet giderleri karşılanarak görevlerin en sağlıklı ve etkin biçimde yürütülebilmesi için ihtiyaç duyulacak çeşitli ikmal maddelerinin tedariki, depolanması, bakım ve onarımları gerçekleştirilecektir.

Komutanlık yatırım harcamalarındaki 29.400.000.000.000 TL, bir önceki yıla göre % 42'lik bir azalış göstermiş olup, Konut Sektörü Ödeneği 400.000. 000.000 TL, Güvenlik Sektörü ödeneği 29.000.000.000.000 TL'dir. Bu ödenekten Harekat Kontrol Sistem Projesi için 645.000.000.000 TL, SG Destek Hizmetleri İnşaat Projesi için 5.000.000.000.000 TL, Muhabere Sistemi için 6.648.000.000.000 TL, Makine, Teçhizat ve Bot Yedek Parça Alımı için 1.057.000.000.000 TL, Rıhtım ve Kıyı Tesisi İnşaatı için 1.600.000.000.000 TL, Sar Bot Rehabilitasyon Projesi için 4.000.000.000.000 TL, taşıt alımı için 50.000. 000.000 TL, ayrılmıştır.

Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transferler arasında, Personel Giderleri Geçen Yıllar Borçlarına 5.000.000.000 TL, Diğer Cari Giderler Geçen Yıllar Borçlarına 5.000.000.000 TL, Hizmet Binası yapımı için arazi kamulaştırma ve satın alımları ile hizmet binası kamulaştırma ve satın alımları için 2.000. 000.000.000 TL. ayrılmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Koleji Müdürlüğünde 6 Ocak 2003 tarihinde 85 Sivil Savunma Uzmanının katılımıyla açılan 416/83 üncü Dönem Sivil Savunma Temel Eğitim kursu 7 Mart 2003 tarihinde sona ermiştir.
- Amerika Büyükelçiliği tarafından 27-30 Ocak 2003 tarihlerinde düzenlenen “Postalarda Kimyasal/Biyolojik Olay Yönetimi Eğitimi” adlı seminere Sivil Savunma Teşkilatından 11 personel iştirak etmiştir.
- Sivil Savunma Kolejinde 3-7 Şubat 2003 tarihleri arasında Başbakanlık MİT Müsteşarlığı Personeli için düzenlenen NBC Eğitimine 20 personel katılmıştır.
- 21 -24 Şubat 2003 tarihinde, TBMM Sivil Savunma Servislerinde görevli personele “NBC Silahlarının Tanıtımı ve Korunma Yöntemleri” konusunda Sivil Savunma Koleji Öğretmeni Zekai SARIASLAN tarafından eğitim verilmiştir.
- 10-14 Mart 2003 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde itfaiye personeli için açılan NBC kursuna 60 kişi katılmıştır.
- Sivil Savunma Kolejinde 17 Mart - 9 Mayıs 2003 tarihleri arasında 60 teşkilat personelinin katılımıyla açılan 417/84 üncü Dönem Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu devam etmektedir.
- TEFER projesi kapsamında alınan 14 adet kurtarma aracı ve ekipmanların kullanım ve bakımıyla görevli personelin 24-28 Mart tarihleri arasında eğitimleri tamamlanmıştır.
- NATO aracılığıyla Norveç tarafından ülkemize gönderilen, sivil halkın korunmasına yönelik NBC malzemelerinin kullanılması konusunda eğitim vermek üzere ülkemize gelen uzmanlarca; Koordinatör Valiliğin koordinasyonunda görevli personele eğitim verilmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 11 Kasım 2002 tarihinde Vilayetler Hizmet Birliği Vali Erdoğan ŞAHİNOĞLU Eğitim Tesisi Konferans Salonunda başlayan “87. Dönem Kaymakamlık Kursu” 24 Mart 2003 tarihinde sona ermiş ve kursa 114 Kaymakam aday katılmıştır.
- 13 Ocak - 7 Mart 2003 tarihleri arasında, 7 grup halinde gerçekleştirilen 95.Dönem Bilgisayar Kursunda 87. Döneme mensup 96 Kaymakam Adayı eğitim görmüştür.

- 20 Ocak 2003 tarihinde Bakanlığımız Bilgisayar Laboratuvarında başlayan “96. Dönem Bilgisayar Kursu”na 14 Bakanlık personeli katılmış olup, kurs 7 Şubat 2003 tarihinde sona ermiştir.

- 30-31 Ocak 2003 tarihinde Yozgat İlinde yapılan 56. Dönem Belediye Başkanları Seminerine 59 Belediye Başkanam iştirak etmiştir.

- 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu” ve “4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu”nun uygulanmasıyla ilgili olarak Kamu İhale Kurumu Başkanlığınca Bakanlığımız Merkez ve Taşra Teşkilatında görevli ve bu konularla ilgili diğer personeli eğitmek üzere “Eğitici Kadronun” eğitilmesi amacıyla 3-5 Şubat 2003 tarihleri arasında Bakanlığımız Konferans salonunda yapılan kursa, 51 Bakanlık Merkez personeli ile 84 İl Özel İdare Müdürlükleri personeli olmak üzere toplam 135 kişi katılmıştır.

- 97. Dönem Bilgisayar Kursu; 17 Mart 2003 tarihinde Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Laboratuvarında ve 2 grup halinde gerçekleştirilmiş ve 16 Vilayetler Hizmet Birliği personeli katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- **Eğitim Dairesi Başkanlığı** bünyesinde; 06-08 Ocak 2003 tarihleri arasında “Hizmet İçi Eğitimin Şekli, Düzenlenmesi, Müfredat Hazırlanması ve Eğitim Şekilleri Kursu”,

- **TEMÜH Daire Başkanlığı** bünyesinde; 06-10 Ocak 2003 tarihleri arasında, Terörle Mücadele Hizmetleri Yönetici Personel Temel Kursu”,

- **Asayiş Dairesi Başkanlığı** bünyesinde; 06-10 Ocak 2003 tarihleri arasında “Çevik Kuvvet Amirleri Bilgilendirme Kursu”, 13-17 Ocak 2003 tarihleri arasında “Parmak İzi Laboratuvar Tekâmül Kursu”, “Olay Yeri İnceleme Tekâmül Kursu” ve “Teknik Fotoğraf Tekâmül Kursu”, 03-07 Şubat 2003 tarihleri arasında “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu”, “Olay Yeri İnceleme Bilgilendirme Kursu” ve “Parmak İzi Tekâmül Kursu”, 06-17 Ocak 2003 tarihleri arasında, Erzurum Emniyet Müdürlüğü ve İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Asayiş Suçu Soruşturması Temel Eğitim Kursu”, 13-24 Ocak 2003 tarihleri arasında Antalya Emniyet Müdürlüğü ve Kayseri Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Asayiş Suçu Soruşturması Temel Eğitim Kursu”, 13-27 Ocak 2003 tarihleri arasında Edirne Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Motosikletli Polis Timleri Kursu”,

- **Bilgi İşlem Daire Başkanlığı** bünyesinde 06-17 Ocak 2003 tarihleri arasında “Access Kursu”, 06-24 Ocak 2003 ve 13-31 Ocak 2003 tarihleri

arasında “Temel PC Polnet Uygulamaları Kursu”, 13-29 Ocak 2003 tarihleri arasında “Visual Basic Kursu”, 06-16 Ocak 2003 tarihleri arasında “Web Tasarım Kursu”, 03-28 Şubat 2003 tarihleri arasında “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu”, 17-21 Şubat 2003 tarihleri arasında “Windows 2000 ve Outlook Programı Kullanımı Kursu”, 03-07 Şubat 2003 tarihleri arasında Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Windows ve Outlook Programı Kullanımı Kursu” düzenlenmiştir.

Bu kurslara toplam 654 personel katılmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- NATO Sivil Korunma Komitesine bağlı Uyarı ve Tespit Sistemleri Uzmanlar Grubu (GOEWDS) bünyesinde 16-17 Ocak 2003 tarihleri arasında Almanya’da yapılan “Sivil Halkın Radyolojik Risklere Karşı Duyarlılığı” konulu atölye çalışmasına Ankara Arama ve Kurtarma Birliği Tabibi Dr. Mehmet Kürşat DERİCİ katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 6 Ocak - 14 Şubat 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilen “BİO (Barış İçin Ortaklık) kapsamında Terörizm ve Kaçakçılıkla Mücadele” konulu eğitim seminerine katılmak üzere Emniyet Müdürü Özcan SEZER Arnavutluk’a, 11. Uluslar arası Sınır Polisleri Konferansına hazırlık toplantısına iştirak etmek üzere 13-14 Ocak 2003 tarihleri arasında Emniyet Müdürü Kadir BABAL ile F. Birkal ÇULHADAR Macaristan’a, 10-25 Ocak 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilen IPA çerçevesinde “Çocuk ve Gençlerin İşlediği, Maruz Kaldığı Suçlarla Bunların Önlenmesine Yönelik Mücadele Yöntemlerinin İncelenmesi ve Karşılıklı Bilgi Alışverişi” konulu seminere katılmak üzere Başkomiser Ümit BİTİRİK ve Tekin ÖZCAN Almanya’ya, 20-21 Ocak 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilen SECİ İnsan Kaçakçılığı Görev Gücü kapsamında “Mirage Operasyonu” değerlendirme toplantısına iştirak etmek üzere Romanya/Bükreş’e, “Narkotik Konularla İşbirliği” toplantısına katılmak üzere 20-25 Ocak 2003 tarihleri arasında Emniyet Müdürü Nizamettin BAYINDIR, Nihat KUBUŞ ve Celal BODUR S.Arabistan’a, 30-31 Ocak 2003 tarihleri arasında düzenlenen IDEC Avrupa Çalışmaları Grubu toplantısına katılmak üzere Daire Başkanı Coşkun HAYAL ve Emniyet Müdürü Özcan SEZER Fransa/Lyon’a, 4 Şubat - 1 Mart 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Uluslararası Suç Konuları ve Küresel İşbirliği” konulu toplantıya iştirak etmek üzere Şube Müdürü Ömer YANIK ABD’ne, 5 Şubat-8 Mart 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Etik

Mesleki Standartlar ve Uyuşturucu Bağımlılığı” seminerine katılmak üzere Komiser Cüneyt GÜRER ve Kom.Yrd. Behsat EKİCİ Fransa/Strazburg’a, 10- 12 Şubat 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Balkan Uyuşturucu Rotası ve Suç Örgütlerinin Faaliyetlerinde Son Gelişmeler” konulu seminere katılmak üzere Emniyet Amiri Fuat Salih ŞAHİN Yunanistan’a, 10-12 Şubat 2003 tarihleri arasında düzenlenen “Balkan Uyuşturucu Rotası ve Suç Örgütlerinin Faaliyetleri” konulu seminere iştirak etmek üzere Emniyet Müdürü Coşkun HAYAL ve Emniyet Amiri F.Salih ŞAHİN Yunanistan’a, 13-24 Şubat 2003 tarihleri arasında düzenlenen BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin Hazırlanması Kapsamında Ad Hoc Komitesi 4. Oturumuna iştirak etmek üzere Emniyet Müdürü Hakan KIRMACI Avusturya’ya, 22-25 Şubat 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilen “9. Türk-Alman İşbirliği Konseyi” toplantısına katılmak üzere Emniyet Müdürü Erhan GÜLVEREN Almanya’ya gitmişlerdir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

• Eklilistede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanması; İçişleri Bakanlığı’nın 30.1.2003 tarihli ve 1756 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi ile 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 30.1.2003 tarihinde kararlaştırılmıştır.

ADI SOYADI	ESKİ GÖREV YERİ	YENİ GÖREVİ
Halil Işık	Adıyaman Valisi	Merkez Valisi
T.Cumhur Ersoy	Ağrı Valisi	Merkez Valisi
M.Ertuğrul Dokuzoğlu	Antalya Valisi	Merkez Valisi
Selahattin Akyurt	Artvin Valisi	Merkez Valisi
Emir Durmaz	Aydın Valisi	Merkez Valisi
Ütku Acun	Balıkesir Valisi	Merkez Valisi
Ş.Ünal Ülkü	Bilecik Valisi	Merkez Valisi
Tamer Ersoy	Bingöl Valisi	Merkez Valisi
Uğur Boran	Bitlis Valisi	Merkez Valisi
A.Cemil Serhat 1	Diyarbakır Valisi	Merkez Valisi
H.İbrahim Altınok	Erzincan Valisi	Merkez Valisi
Akif Tığ	Mersin Valisi	Merkez Valisi
Erol Çakır	İstanbul Valisi	Merkez Valisi
Aydın Güçlü	Kütahya Valisi	Merkez Valisi
Ali Bilir	K.Maraş Valisi	Merkez Valisi

ADI SOYADI	ESKİ GÖREV YERİ	YENİ GÖREVİ
Mustafa Yıldırım	Malatya Valisi	Merkez Valisi
Cengiz Akın	Muş Valisi	Merkez Valisi
Bülent Karaçöl	Rize Valisi	Merkez Valisi
Mehmet Gündoğdu	Tokat Valisi	Merkez Valisi
Adil Yazar	Trabzon Valisi	Merkez Valisi
Mustafa Erkal	Tunceli Valisi	Merkez Valisi
Durmuş Koç	Van Valisi	Merkez Valisi
Hüseyin Önal	Yozgat Valisi	Merkez Valisi
Hüseyin Başkaya	Şırnak Valisi	Merkez Valisi
M.Fatih Eryılmaz	Bartın Valisi	Merkez Valisi
Nihat Özgöl	Yalova Valisi	Merkez Valisi
Nazif Kayalı	Karabük Valisi	Merkez Valisi
Aslan Kütük	Kilis Valisi	Merkez Valisi
İsmail Fırat	Osmaniye Valisi	Merkez Valisi
Gökhan Aydıner	Ohal Bölge Valisi	Emniyet Gn.Md
Kemal Önal	Em. Genel Müdürü	Adana Valisi
Halil İbrahim Daşöz	Isparta Valisi	Adıyaman Valisi
Muzaffer Dilek	Şanlıurfa Valisi	Afyon Valisi
Hüseyin Yavuzdemir	Mülkiye Başmüfettişi	Ağrı Valisi
Alaattin Yüksel	İzmir Valisi	Antalya Valisi
Orhan Kırılı	Ankara Valisi Yrd.	Artvin Valisi
Muharrem Göktayoğlu	Merkez Valisi	Aydın Valisi
Atıl Uzelgün	Çorum Valisi	Balıkesir Valisi
Ayhan Çevik	Uşak Valisi	Bilecik Valisi
Hüseyin Avni Coş	Mülkiye Başmüfettişi	Bingöl Valisi
M.Asım Hacımustafaoğlu	Samsun Valisi Yrd.	Bitlis Valisi
M.Rasih Özbek	Manisa Valisi	Burdur Valisi
Oğuz Kağan Koksall	Adana Valisi	Bursa Valisi
Erhan Tanju	Gaziantep Valisi	Çorum Valisi
Recep Yazıcioğlu	Merkez Valisi	Denizli Valisi
Nusret Miroğlu	Merkez Valisi	Diyarbakır Valisi
R.Arslan Öztürk	Niğde Valisi	Erzincan Valisi
Mustafa Malay	Merkez Valisi	Erzurum Valisi
Lütfullah Bilgin	Sivas Valisi	Gaziantep Valisi
Mustafa Kara	Personel Genel Müd.	Giresun Valisi
Hasan Basri Güzeloğlu	Menderes Kaymakamı	Gümüşhane Valisi

ADI SOYADI	ESKİ GÖREV YERİ	YENİ GÖREVI
Erdoğan Gürbüz	Karşıyaka Kaymakamı	Hakkari Valisi
İsmet Gürbüz Civelek	Merkez Valisi	Hatay Valisi
İsa Parlak	Batman Valisi	Isparta Valisi
Atilla Osman Çelebioğlu	Merkez Valisi	Mersin Valisi
Muammer Güler	Samsun Valisi	İstanbul Valisi
Yusuf Ziya Göksu	Denizli Valisi	İzmir Valisi
Gazi Şimşek	Gümüşhane Valisi	Kütahya Valisi
O.Derya Kadioğlu	Erzurum Valisi	Malatya Valisi
Orhan Işın	Hakkari Valisi	Manisa Valisi
İlhan Atış	Nüf. Vat. İşi. Genel Müd.	Kahramanmaraş Valisi
Yıldırım Kartal	Ankara Vali Yrd.	Muş Valisi
Alaattin Turhan	Merkez Valisi	Nevşehir Valisi
Gündüz Beder	Akhisar Kaymakamı	Niğde Valisi
Enver Salihoglu	Mülkiye Başmüfettişi	Rize Valisi
Mustafa Demir	Merkez Valisi	Samsun Valisi
Zeki Şanal	Hatay Valisi	Sinop Valisi
Hasan Canpolat	Mülkiye Başmüfettişi	Sivas Valisi
Ahmet Özyurt	Afyon Valisi	Tekirdağ Valisi
Ayhan Nasuhbeyoğlu	Merkez Valisi	Tokat Valisi
Arslan Yıldırım	Merkez Valisi	Trabzon Valisi
Ali Cafer Akyüz	İstanbul Vali Yrd.	Tunceli Valisi
Şükrü Kocatepe	Merkez Valisi	Ş. Urfa Valisi
Ali Fuat Güven	Bursa Valisi	Uşak Valisi
Hikmet Tan	Osmangazi Kaymakamı	Van Valisi
Gökhan Sözer	Kağıthane Kaymakamı	Yozgat Valisi
Yavuz Erk men	Merkez Valisi	Zonguldak Valisi
İsmet Metin	Zonguldak Valisi	Karaman Valisi
M. Bahrettin Demirer	Merkez Valisi	Kırıkkale Valisi
Efkan Ala	Turizm Bak. Müş.	Batman Valisi
Vehbi Avuç	Avcılar Kaymakamı	Şırnak Valisi
Ali Güngör	Merkez Valisi	Bartın Valisi
Musa Küçük Kurt	Gölbaşı Kaymakamı	İğdır Valisi
Yusuf Erbay	Nevşehir Eski Valisi	Yalova Valisi
Cemalettin Sevim	Tekirdağ Valisi	Karabük Valisi
Tevfik Başakar	Merkez Valisi	Kilis Valisi
İsa Küçük	Marmaris Kaymakamı	Osmaniye Valisi
Cengiz Bulut	Merkez Valisi	Düzce Valisi

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 OCAK 2003 – 31 MART 2003 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZEDE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT

(KRONOLOJİK FİHRİST)

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
02.01.2003	4780	Türk Vatandaşları Hakkında Yabancı Ülke Mahkemelerinden ve Yabancılar Hakkında Türk Mahkemelerinden Verilen Ceza Mahkumiyetlerinin İnfazına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	08.01.2003	24987
07.01.2003	4783	Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, 4306 Sayılı Kanun, 4481 Sayılı Kanun ve 4562 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	09.01.2003	24988
02.01.2003	4778	Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	11.01.2003	24900
09.01.2003	4788	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	18.01.2003	24997
15.01.2003	4789	Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	18.01.2003	24997
27.01.2003	4798	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Hava Arama Kurtarma Alanında İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun	28.01.2003	25007

27.01.2003	4799	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Sahil Güvenlik Alanında İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	28.01.2003	25007
23.01.2003	4793	Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	04.02.2003	25014
30.01.2003	4800	Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	04.02.2003	25014
30.01.2003	4803	Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	04.02.2003	25014
30.01.2003	4804	Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	04.02.2003	25014
05.02.2003	4807	Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun	10.02.2003	25020
25.02.2003	4811	Vergi Barışı Kanunu	27.02.2003	25033
27.02.2003	4817	Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun	06.03.2003	25040
27.02.2003	4818	Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	06.03.2003	25040
27.02.2003	4819	Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	06.03.2003	25040
15.03.2003	4825	İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	20.03.2003	25054
15.03.2003	4826	Nüfus Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	20.03.2003	25054
19.03.2003	4829	Tebliğat Kanunu ile Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	27.03.2003	25061

29.03.2003 4833 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu 31.03.2003 25065

II. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
13.12.2002	2002/5028	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan, Adalet ve İşçileri Alanında İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	07.01.2003	24986
03.12.2002	2002/4935	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Askeri Teknik Konular ve Savunma Sanayii Alanında İşbirliği Yapılmasına Dair Anlaşma'nın 5 inci Maddesinde Öngörülen "Karma Komisyonun Teşkiline İlişkin Protokol"ün Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	14.01.2003	24993
06.01.2003	2003/5162	Hükümetimiz ile Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) Arasında İmzalanan ve 2002-2005 Yıllarını Kapsayan "3. Ülke Programı" Çerçevesinde "Üreme Sağlığı Hizmetlerinin Entegrasyonu İçin Ulusal Strateji Eylem Güncelleştirilmesi" Konulu Proje Belgesinin Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	21.02.2003	25027
06.03.2003	2003/5345	Bilgi Toplumunda Küresel Ağlar Üzerinde Avrupa Sayısal İçeriğinin Kullanımını ve Gelişimini Desteklemeye ve Dil Çeşitliliğini Teşvik Etmeye Yönelik Çok Yıllı Programa (e-İçerik) Türkiye'nin Katılımı Hakkında Avrupa Topluluğu ve Türkiye Cumhuriyeti Arasında Yapılan Mutabakat Zaptı'nın Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	20.03.2003	25054

III. MİLLETLERARASI SÖZLEŞMELER

			Yayımlandığı Resmi Gazetinin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
26.02.2003	2003/5329	“Sınırtaşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” Sınırtaşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol” ve “Sınırtaşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol’ün Onaylanması Hakkında Milletlerarası Sözleşme	18.03.2003	25052

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetinin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
04.01.2003	2003/5139	Kamu Personelinin Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti İle Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Arttırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	08.01.2003	24987 (Mükerrer)
10.12.2002	2002/4959	Niğde İli, Merkez İlçesine Bağlı İnli Belediyesinin Adının “Yıldıztepe” Olarak Değıştirilmesinin Kabulüne Dair Bakanlar Kurulu Kararı	09.01.2003	24988
10.12.2002	2002/4962	İstanbul İli, Büyükçekmece İlçesine Bağlı Kavaklı Belediyesi’nin “Beylikdüzü” Olarak Değıştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	09.01.2003	24988
18.12.2002	2002/4989	Zonguldak İli, Ereğli İlçesine Bağlı Armutçuk Belediyesi’nin Adının “Kandilli” Olarak Değıştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurplu Kararı	09.01.2003	24988

10.12.2002	2002/5042	Afyon İli, Hocalar İlçesine Bağlı Ahırhisar Belediyesinin Adının “Yeşilhisar” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	09.01.2003	24988
10.12.2003	2002/4960	Afyon İli, Sincanlı İlçesine Bağlı Serhan Belediyesinin Adının “Savran Olarak Değiştirilmesinin Tasdiki Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	10.01.2003	24989
17.12.2002	2002/5050	Uşak İli, Merkez İlçe, Kemalöz Mahallesinde Bulunan Mülkiyeti Hâzineye Ait Taşınmaz Malların 4706 Sayılı Kanununun 5 inci Maddesi Çerçevesinde Kullanılmak Üzere Tespiti Hakkında Bakanlar kurulu Kararı	10.01.2003	24989
24.12.2002	2002/5094	4736 Sayılı Kanununun 1 inci Maddesinin Birinci Fıkrası Hükmünden Muaf Tutulacakların Tespitine Dair 2002/3654 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	10.01.2003	24989
24.12.2002	2002/5143	4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü Maddesinin (b) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	11.01.2003	24990
24.12.2002	2002/5144	4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü Maddesinin (b) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	11.01.2003	24990
19.12.2002	2002/5061	3047 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 35 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	14.01.2003	24993
20.12.2002	2002/5075	3272 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 12 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	14.01.2003	24993
02.01.2003	2003/5136	2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu ve 2002 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanunu'nun Eki Cetvellerde Yer Alan Miktar ve Limitlerin Yeniden Belirlenmesine İlişkin bakanlar kurulu Kararı	16.01.2003	24995

27.12.2002	2002/5114	Bazı Kurumlarda Görevli Personele Fazla Çalışma Yapıtırılması ve Saat Başına Ödenecek Ücretin Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.01.2003	24997
27.12.2002	2002/5116	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.01.2003	24997
02.01.2003	2003/5130	255 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve 2 Kişiyile İlgili Hüküm İptali Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.01.2003	24997
02.01.2003	2003/5133	"Turunçlu Grup Köyleri İçmesuyu Birliği"nin Adının "Adana İli. Yüreğir İlçesi, Eğeci Uşağı Grup Köyleri İçmesuyu Birliği" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.01.2003	24997
24.12.2002	2002/5106	2991 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin verilmesi ve 17 Kişiyeye Ait Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	22.01.2003	25001
14.01.2002	2003/5150	680 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	25.01.2003	25004
31.12.2002	2002/5125	4736 Sayılı Kanunun Linç Maddesinin Birinci Fıkrası Hükümünden Muaf Tutulacakların Tespitine Dair 2002/3654 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	29.01.2003	25008
24.12.2002	2002/5038	4736 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Mal Alanlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	05.02.2003	25015
02.01.2003	2003/5156	Tarım ve Köyleri Bakanlığının (EK-1) Sayılı Listede Yer Alan Doğrudan Merkeze Bağlı Taşra Birimleri ile (EK-2) Sayılı Listede Belirtilen İl Tarım Müdürlüklerine Bağlı Taşra Birimlerinin Kaldırılması ve (EK-3) Sayılı Listede Yer Alan Doğrudan Merkeze Bağlı Taşra Birimlerinin Birleştirilmeleri Suretiyle Değiştirilmeleri Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	08.02.2003	25018
05.02.2003	2003/5229	Yurt Dışına Çıkışlarda Harç Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	10.02.2003	25002

04.02.2003	2003/5225	Kuzey Kıbrıs Cumhuriyeti'ne Yapılacak Yolculuklarda Verilecek Gündeliklere Dair Karar ile Yurtdışı Güvenliklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	19.02.2003	25025
21.01.2003	2003/5194	Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 27 Kişi Hakkındaki Hükümlerin İptali ve 3 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	22.02.2003	25028
21.01.2003	2003/5195	608 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	22.01.2003	25028
21.01.2003	2003/5196	59 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	23.01.2003	25029
22.01.2003	2003/5200	622 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	23.02.2003	25029
24.02.2003	2003/5277	Milli Savunma Bakanlığı Tarafından,4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü Maddesinin (b) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin 24/12/2002 Tarihli ve 2002/5143 Sayılı Kararnamenin Eki Esaslarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Esasları'nın Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	05.03.2003	25039
29.01.2003	2003/5299	2003 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	08.03.2003	25042
26.02.2003	2003/5303	Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	08.03.2003	25042
28.02.2003	2003/5306	16 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	08.03.2003	25042
07.02.2003	2003/5291	İstanbul İli, Eyüp İlçesi, Alibeyköy Mahallesinde Bulunan Mülkiyeti Hazineye Ait Bazı Taşınmaz Malların 4706 Sayılı Kanunun 5 inci Maddesi Çerçevesinde Kullanılmak Üzere Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	11.03.2003	25045

07.02.2003	2003/5290	Antalya İli, Merkez İlçe, Sütçüler Mahallesinde Bulunan, Mülkiyeti Hazineye Ait Bazı Taşınmaz Malların 4706 Sayılı Kanununun 5 inci Maddesi Çerçevesinde Kullanılmak Üzere Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	12.03.2003	25046
10.03.2003	2003/5334	İçişleri Bakanlığı Tarafından, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü Maddesinin (b) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	13.03.2003	25047
24.02.2003	2003/5318	Merkezi Kastamonu'da Olmak Üzere Orta Karadeniz Kalkınma Birliği" Adıyla Bir Mahalli İdare Birliğinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	14.03.2003	25048
24.02.2003	2003/5319	Merkezi Burdur'da Bulunan "İnsuyu Turistik Tesisler Birliği"nin Adının "İnsuyu ve Çendik Turistik Tesisler Birliği" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	15.03.2003	25049
26.02.2003	2003/5328	Merkezi Denizli İli, Acıpayam İlçesinde Bulunan "Acıpayam Sağ Sahil Sulama Birliğinin Adının, "Acıpayam Sulama Birliği" olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	15.03.2002	25049
28.02.2003	2003/5332	Savunma Sanayi Müsteşarlığınca, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü Maddesinin (b) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	15.03.2003	25049
28.02.2003	2003/5332	Tabi Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	15.03.2003	25049
24.02.2003	2003/5321	2968 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve 20 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	20.03.2003	25054
14.01.2003	2003/5150	680 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	25.03.2003	25004

V. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi
Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
04.12.2002	2002/4972	Yabancı Silahlı Kuvvetlere Bağlı Gemilerin Türk İşçularına ve Limanlarına Gelişleri ve Bu Sulardaki Hareket ve Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	10.01.2003	24989
08.02.2003	2003/5297	Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atamalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	13.03.2003	25047

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.01.2003	47987
Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.10.2003	24995
İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik	17.01.2003	24996
Silahlı Kuvvetlerde Görevli Öğretmenler Staj Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.01.2003	25000
İnsan Hakları Danışma Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	20.02.2003	25026
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinin 26 ncı Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.02.2003	25027
Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Ek ve Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	07.03.2003	25042
Mal Alınılan İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	07.03.2003	25042
Gülhane Askeri Tıp Akademisi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	10.03.2003	25044
Yurtdışında Görevlendirilecek Memurların Seçim Esaslarına Dair Yönetmeliğe Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik	27.03.2003	25061

VI. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
07.01.2003	2003/3555	Düzce İli, Gökova İlçesine bağlı Esen ve Yazpınar Köylerinin Gökaya Belediyesi Sınırları içerisinde alınmasının; 1580 sayılı Kanunun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesi uyarınca uygun görülmesine dair Müşterek Karar	08.01.2003	24987
19.02.2003	2003/3823	Bartın İli Merkez İlçesine bağlı Şiremirçavuş Köyünün Yeni Mahalle Kısımının Bartın Belediyesi sınırları içerisinde alınmasının; 1580 sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesi uyarınca uygun görülmesine dair Müşterek Karar	21.02.2003	25027
05.03.2003	2003/3934	Tunceli İli, Malazgirt İlçesi, Merkez Bucağına bağlı Doludizgin Köyünün, aynı İlin Merkez İlçe, Kocakoç Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunduğu dair Müşterek Karar	07.03.2003	25041
05.03.2003	2003/3935	Tokat İli, Almus İlçesi, Merkez Bucağına bağlı Kadıvakfı Köyünün aynı İlin Merkez İlçe, Merkez Bucağına bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunduğu dair Müşterek Karar	07.03.2003	25041
11.03.2003	2003/3979	Kayseri İli Akkışla İlçesine Bağlı Uzunçayır Köyünün Kululu Belediyesi sınırları içerisinde alınmasının 1580 sayılı Kanununun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesi uyarınca uygun bulunduğu dair Müşterek Karar	12.03.2003	25046

VII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Taahhüt ve Sözleşme Tasarılarının Vizelerine İlişkin Genelge (Sıra No: 2003/1)	25.02.2003	25031

VIII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı

Mersin Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/5)	03.01.2003	24982
Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 30)	06.01.2003	24985
Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği (Sıra No: 2003/1)	08.01.2003	24987
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 155)	08.01.2003	24987
Konya İli Gümrük Müdürlüğü'nün Canlı Hayvan İhracına Dirilmesi Yetkilen- Hakkında Tebliğ (No: 2002/71)	11.01.2003	24990
Denizli Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 6)	14.01.2003	24993
2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 1)	15.01.2003	24994
2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 2)	15.01.2003	24994
Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarında Malul Olanlara ve Şehit Olanların Mirasçılarında "Devlet Övünç Madalyası" Verilmesi ve "Devlet Övünç Madalyası" Verilen Bazı Kişilerle İlgili Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Tebliğ	16.01.2003	24995
Yapı, Tesis ve Onarım İşleri İhalelerinde Kullanılan Müteahhitlik Karneleri ve İş Bitirme Belgelerinin 2003 Yılına Ait Değerlendirme Katsayıları Hakkında Tebliğ	17.01.2003	24996
Kamu İhale Tebliği (No: 2003/2)	18.01.2003	24997
Kütahya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/6)	19.01.2003	24998
Batman Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/5)	20.01.2003	24999
Batman Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/7)	20.01.2003	24999
Kamu İhale Tebliği (No: 2003/1)	20.01.2003	25000
Denizli İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi ile Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (No: 2003/1)	21.01.2003	25000
Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Özürlü Personel İstihdamı Tebliği Hakkında (No: 2003/2)	25.01.2003	25004
Antalya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 02/11)	25.01.2003	25004
Malatya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/9)	26.01.2003	25005
Eskişehir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 11)	28.01.2003	25007
Trabzon Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No.:9)	29.01.2003	25008
Trabzon Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 11)	29.01.2003	25008
Kurumlar Vergisi Genel Tebliği (Seri No: 79)	30.01.2003	25009
2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Tedavi Yardımı) (Sıra No: 3)	01.02.2003	25011
2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 4)	01.02.2003	25011
Kayseri Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 10)	02.02.2003	25012
Kamu İhale Tebliği (No: 2003/3)	05.02.2003	25015
Burdur Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/6)	06.02.2003	25016
Nevşehir İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi İle Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (2003/)	06.02.2003	25016

Amasya İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi İle Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar	07.02.2003	25017
2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 5)	10.02.2003	25020
2003 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Geçici Bütçe Uygulamaları) (Sıra No: 6)	10.02.2003	25020
Gaziantep Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/10)	21.02.2003	25027
Zonguldak Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 12)	24.02.2003	25030
	25.02.2003	25031
4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 16 ve 17 nci Maddelerinde Düzenlenmiş Olan İdari Para Cezalarının 31/12/2003 Tarihine Kadar Geçerli Olmak Üzere Arttırıldığının Duyurulmasına İlişkin Tebliğ (No: 2003/1)		
Elazığ Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/11)	05.03.2003	25039
Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin 2002/1 Sayılı Tebliğde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliğ (No: 2003/1)	06.03.2003	25040
Vergi Barışı Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 1)	08.03.2003	24047
Düzce İli Sınırları İçerisinde, Sokakta Yaşayan ve Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunması Suretiyle Kamu Esenliğinin Sağlanması İle İlgili Karar (No: 2003/1)	18.03.2003	(Mükerrer) 25052
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 2003/1)	20.03.2003	25054
Kahramanmaraş İli Sınırları İçerisinde, Sokakta Yaşayan veya Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunmasına Dair Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	21.03.2003	25055
Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Özürlü Personel İstihdamı Hakkında Tebliğ (No: 2003/2)	25.03.2003	25004
Antalya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 02/11)	25.03.2003	25004
Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 314)	29.03.2003	25063
Kars Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 1)	29.03.2003	25063