

TÜRK İDARE DERGİSİ

ISSN 1300-3216

YIL : 77

EYLÜL 2005

SAYI : 448

İÇİNDEKİLER

Ahmet APAN	Stratejik Plan(lama) ve Performans Bütçeleme (Fransa İçişleri Bakanlığı Örneği)
Dr.Bayram ÇOŞKUN	Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme
Yrd. Doç. Dr. Rabia Bahar ÜSTE	Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme
Ramazan ŞENGÜL	Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri
Sabrina KAYIKÇI	Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar
Huriye SEVEN	Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi ve Uygulaması
Meral ATILGAN	İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim ve Bir İnceleme Kaymakam Adaylarının Eğitimi
Koksal ŞAHİN	Eski Türklerde Merkezi İdare
Ahmet ÖZER	Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor (3)
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler
MEVZUAT	
Ayla KADER	1 Temmuz 2005 - 30 Eylül 2005 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanhğı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

TÜRK İDARE DERGİSİ

SAHİBİ: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, ARAŞTIRMA, PLANLAMA VE
KOORDİNASYON KURULU BAŞKANLIĞI

YAYIN KURULU

BAŞKAN :Amir ÇİÇEK
ÜYE : Muallâ ERKUL
ÜYE : H. Cavit ERDOĞAN
ÜYE : Cemal YILDIZER
ÜYE : Aziz YILDIRIM
ÜYE : Berrin UYANIK
ÜYE : Mustafa AYIK

SORUMLU MÜDÜR : Muallâ ERKUL

BAKANLIK MAKAMININ 17 KASIM 1987 TARİHLİ OLURLARI İLE YÜRÜRLÜĞE GİREN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YAYIN YÖNETMELİĞİ'NE VE DERGİNİN SON SAYFALARINDA YER ALAN YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARTNA UYGUN YAZILAR KABUL EDİLİR • TELİF HAKLARI, 9 OCAK 1996 TARİH VE 22518 SAYILI RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN, KAMU KURUM VE KURULUŞLARINCA ÖDENECEK TELİF VE İŞLENME ÜCRETLERİ HAKKINDA YÖNETMELİK ESASLARINA GÖRE ÖDENİR • DERGİDE YAZILARIN YAYIMLANMIŞ OLMASI YAZILARA AİT KİŞİSEL GÖRÜŞLERİN BAKANLIK TARAFINDAN PAYLAŞILMASI ANLAMINA GELMEZ • DERGİDE YAYIMLANAN YAZILAR ANCAK KAYNAK GÖSTERİLMEK SURETİYLE İKTİBAS EDİLEBİLİR. YAZILAR İADE EDİLMEZ.

ABONE KOŞULLARI

TÜRKİYE İÇİN BİR SAYININ FİYATI 15 YTL.
DIŞ ÜLKELER İÇİN BİR SAYININ FİYATI 25 YTL.
ABONE BEDELİ BULUNULAN YERİN MALİYE VEZNESİNE YATIRILARAK
MAKBUZU, AŞAĞIDAKİ ADRESE GÖNDERİLMELİDİR.

E-mail : tid@icisleri.gov.tr

Web : <http://www.icisleri.gov.tr/tid>

tlf. : (0.312) 425 95 56 - faks : (0.312) 425 69 32

Adres : İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın ve Dokümantasyon Dairesi / B1 Blok, 1. Kat, Bakanlıklar / ANKARA

TÜRK İDARE DERGİSİ

ISSN 1300-3216

YIL : 77

EYLÜL 2005

SAYI : 448

İÇİNDEKİLER

Ahmet APAN	Stratejik Plan(lama) ve Performans Bütçeleme (Fransa İçişleri Bakanlığı Örneği)
Dr.Bayram ÇOŞKUN	Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme
Yrd. Doç. Dr. Rabia Bahar ÜSTE	Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme
Ramazan ŞENGÜL	Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri
Sabrina KAYIKÇI	Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar
Huriye SEVEN	Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi ve Uygulaması
Meral ATILGAN	İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim ve Bir İnceleme Kaymakam Adaylarının Eğitimi
Koksal ŞAHİN	Eski Türklerde Merkezi İdare
Ahmet ÖZER	Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor (3)
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler
MEVZUAT	
Ayla KADER	1 Temmuz 2005 - 30 Eylül 2005 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

- 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.

STRATEJİK PLAN(LAMA) VE PERFORMANS BÜTÇELEME (FRANSA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ÖRNEĞİ)

Ahmet APAN*

I- GİRİŞ

Stratejik Plan(lama) ve Performans Bütçeleme (SP ve PB) son dönemlerde sıkça duyduğumuz ve mevzuatımızda da kendine yer bulmuş kavramlardır. Bu kavramları irdelediğimizde karşımıza 4 önemli kelime çıkmaktadır: Strateji, Plan(lama), Performans ve Bütçe. Bu kelimelerin ekonomi, sosyoloji ve daha bir çok alanda yaygın kullanıldığı görülmektedir. Buna karşın, yönetim ile ilgili olarak kullanılmaya başlanması yenidir ve daha çok işletmelerdeki stratejik yönetim kavramının idari sisteme uygulanmış halidir. Esasen stratejik planlama ilk olarak askeri bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Webster's New World Dictionary'e göre strateji "planlama ve kalabalık orduları yöneterek düşmanla çarpışmak için güçlerini en iyi pozisyona yönlendirme bilimi'dir.¹ Strateji özellikle 1960'ların ortasından 1970'lerin ortalarına kadar işletme yönetimi için popüler bir kavram olmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesi Stratejik Planı "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikaların, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan' olarak tanımlarken Cumhurbaşkanınca yeniden görüşülmek üzere TBMM'ne iade edilen 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un 3. maddesi benzer bir tanımlamayı yapmıştır.

Yine 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesi bu Stratejik Planların, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde

Mülkiye Başmüfettişi

1 <http://www.des.calstate.edu/history.html>, 22.06.2005

geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanacağını belirtmektedir. Aynı maddenin devamında kamu idareleri “Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak” hazırlamakla yükümlü tutulmuştur.

5393 sayılı yeni Belediye Kanununun 41. ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nun 31. maddeleri de “Stratejik plan ve performans planı” başlığı ile diğer maddelerle birlikte konuya aynı pencereden yaklaşmaktadır.

DPT Müsteşarlığınca bir Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanarak bu konu ile ilgili genel bir çerçeve de çizilmiştir.(2) Toplam 50 sayfadan oluşan bu kılavuz 5018 sayılı Kanun uyarınca stratejik plan hazırlamakla yükümlü kurumlar açısından önemli bir yol göstericidir.

İşletme yönetimi açısından ise, stratejik planlamayı, organizasyonun amaç ve hedefleriyle, değişen pazar fırsatları arasındaki uyumun korunması ve yönetilmesi şeklinde tanımlayabiliriz.(3) Yine, küçük ve orta ölçekli işletmeler için stratejik planlama yapmak hayati bir mesele olarak görülmektedir.(4)

II- STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS BÜTÇELEME

Öncelikle SP ve PB ile ulaşmak istenen amaçlara değinmek gerekmektedir. Uygulayanlarınca SP ve PB’nin gerçekleştirilmesinde 2 temel amaç olduğu kabul edilmektedir :

a) Parlamenter demokrasinin temel gereklerini yerine getirmek: Vergi ödeyen vatandaşlar yönetimlerin hesap verebilir olmasını istemektedirler. Bu şekilde kaynakların nasıl harcandığını, yolsuzluklarla nasıl mücadele edildiğini öğrenme şansları vardır. Unutulmaması gereken husus sadece harcamaların hesabını vermenin yeterli olmadığı, seçmenlerin devletten beklentilerinin ne ölçüde yerine getirildiğinin de önemli olduğudur.

b) İdari amaç: Eski sistemde spesifik kalemler için ayrılan ödeneklerin ihtiyaç duyulan diğer kalemlere aktarılamamasının getirdiği sorunlar, SP ve PB

<http://www.dpt.gov.tr/sp/documents/Sp-Kilavuz.pdf>,26.06.2005.

http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=129, 01.07.2005.

4<http://www.danismend.com/konular/stratejiyon/STR-KQBILER%20ICIN%20STRATEJIK%20PLANLAMA>, 05.06.2005.

yöntemi ile giderilmektedir. Önemli bir diğer nokta, “kurumların hesap verilebilir olması isteniyorsa, kendilerine özerklik tanınması gereğidir”.

Dünyada bu sistemi uygulayan ülkelerde SP ve PB’de temel hedef kısaca “demokrasiye dönüş” olarak ifade edilmektedir. Fransız Devriminden beri, modern demokrasilerde, devletin harcadığı her kuruşun hesabını vermesi gerektiğine inanılmaktadır. Demokratikleşme halkın beklentilerini yükselttiğinden, kamu sektörü politikalarını, kurumlarını ve kurallarını yeniden şekillendirmek zorunda kalmıştır.

A- Geleneksel Planlama ve Bütçeleme

SP ve PB’ye kadar geçen süreci, yani geleneksel planlama ve bütçe yapmayı, şöyle özetlemek mümkündür;

1) İlk önce, Türkiye’nin de 5018 sayılı Kanunun halen tam olarak yürürlüğe girmemesinden dolayı 2005 yılında içinde bulunduğu “merkezi bütçe ve her kurumun bu bütçenin sınırları içerisinde kalmaya zorunlu olduğu” aşama vardır.

2) İkinci olarak, mali denge ve rekabet safhası gelmektedir.

3) En son olarak da, yıllık bütçe dengesinden daha uzun süreli denge sistemlerine geçiş aşaması gelmektedir.

Ülkeler farklı farklı sistemlere sahip olsa da bu süreç hepsi için aynı veya benzer şekilde işlemektedir. Örneğin, Fransa merkeziyetçi, İsveç ise ademi merkeziyetçi bir yapıya sahipken söz konusu süreci aynı biçimde yaşamaktadır.

Geleneksel planlama ve bütçeleme sisteminde kontrol rakamlara dayanmaktadır. SP ve PB’de ise kriterlerin ne olacağı sorusu önem kazanmaktadır. Önemli olan, yeterli kamu sektörü olmazsa yeterli özel girişim olmayacağının bilinmesidir.

B- Stratejik Planlama ve Performans Bütçeleme ile İlgili Bazı Sorular ve Cevapları

1950’lerin gözde stratejik yönetim modeli olan SWOT (GZFT) analizleri ile başlayan stratejik plan modelleri, 1960’larda niteliksel ve niceliksel stratejiler ile devam etmiş, 1980’lerde ise hissedarlık modelleri gözde olmuştur. Yeni stratejik planlama modelleri ise değişime ayak uydurma, esneklik ve stratejik düşünmenin önemi ve örgütsel öğrenmeye odaklanmıştır. SP, performans yönetiminin bir önceki aşamasıdır. SP olmadan performans yönetimine ve PB’ye geçmek mümkün değildir.

SP ve PB'yi daha iyi anlamak için konu ile ilgili bazı soruları sormak lazımdır:

1- SP ve PB nereden ortaya çıkmıştır? SP ve PB ile bir ihtiyacın karşılanması mı, yoksa daha iyi bir yönetim mi amaçlanmaktadır? SP ve PB'ye neden geçilmelidir?

Bu soruların cevapları şöyledir:

a) SP ve PB ile ilgili değişiklikleri başkaları istediği için değil kendimiz için yapmalıyız.

b) Temel hadise vatandaşlara daha iyi hizmet sağlayarak, daha iyi yaşam koşulları oluşturmaktır.

c) Vatandaşın alınan vergilerin doğru yerlere harcandığını gösterebilmek için hesap verebilirlik önem kazanmaktadır.

d) Bir diğer husus, kamu kuruluşlarından hesap sorulacaksa onlara Özerklik verilmesi gerektiğidir. Bunun sonucu olarak da, harcama öncesi değil harcama yapıldıktan sonra kontrolün yapılması gerektirir.

e) Girdi odaklı değil sonuç odaklı olmak önemlidir.

f) Kamu kurumları özel sektör kadar rekabetçi olmak ve vatandaşlara daha iyi hizmet sunmak zorundadır.

g) Toplumsal kalkınma bütün toplumun enerjisi harekete geçirilerek sağlanabilir. Değişim elit bir grubun empoze ettiği bir değişimden ziyade birlikte ve katılımcı olursa anlamlı ve kalıcı olur.

2- SP ve PB nasıl gerçekleştirilebilir? Bu çağdaş kavramlar nasıl risksiz bir şekilde ülkemizde kurumsallaştırılabilir?

Bu soruların cevabı ise “Reform” kelimesidir. Reform yapmak kuşkusuz zorlu ve yorucu bir süreçtir. Ancak, bu sürecin, yukarıda saydığımız nedenler bakımından, mutlaka yaşanması gereklidir. Her ülkenin kendine özgü şartları olduğu için reform hareketlerinin de özgünlük içermesi gereklidir. Bu bakımdan reform yapmanın püf noktalarına değinmek daha doğru olacaktır.

C- Reform Yapmanın Püf Noktaları

Reform gibi sihirli bir kelimenin gerçek anlamını yakalayabilmek ve etkin bir sonuç elde etmek için bazı hususlara dikkat etmek gerekir.

1- Eğer bir reform yapmak istiyorsak geleneksel düşünme sistemimizi

eğitmemiz gereklidir. Bu anlayış yerleşinceye kadar sorun mantalite sorunu olarak ortaya çıkacak, sistem çalışmadığında genellikle insanlar suçlanacaktır.

2- Hiçbir ülkeye tam uyan bir model yoktur. Örneğin, bu yazıda ele aldığımız Fransa, tüm dünyadaki ülke modellerini incelemesine karşın ideal bir model bulamamıştır. İncelenen ülkelerden bazılarında nüfus farklılığı (az ya da çok), bazılarında federatif, bazılarında daha merkeziyetçi, bazılarında ise daha ademi merkeziyetçi yapı gibi farklılıklarla karşılaşmıştır. Fransa, sonunda hepsini karıştırıp kendine has bir “reform” yapmıştır. Reform gerçekleştirilirken dikkat edilmesi gereken en önemli husus “reform amaçlarının vatandaşlara açıklanmasıdır, devlet adamlarının sadece devlet adamlarına anlattığı reformlar başarısız kalmaya mahkumdur”.

3- Reform eylem işidir. Bu nedenle, gecikmeksizin harekete geçilmesi gerekmektedir. Türkiye için, fırsat varken, mevcut siyasi duruma ya da AB ile ilişkilere bakmadan reformu yapmak gereklidir.

4- Reform yapılırken hükümet karar vermeli, ancak mümkün olduğu kadar çok tarafın katılımı sağlanmalıdır. Ortak bir çerçeve program olmalıdır. Reformun temel gerekleri bu programda belirtilmelidir.

5- Çok fazla ayrıntıya boğulmamak gerekir. Hiçbir ülke reform sürecini tamamlamamıştır. Çünkü, bu süreç devam etmek zorundadır. Ancak, en az 10 yıl geçmedikçe işlerin yoluna girmeyeceği de unutulmamalıdır.

6- PB’den söz ederken tüm yönetim sisteminin değişeceğini bilmek gerekir. Bu da uzun ve zorlu bir süreçtir.

7- Bütçe yönetimi merkezi sistemden kurtarılmalıdır. Riski azaltmak için kamu harcama sistemini değiştirmek şarttır. Bu anlamda 5018 sayılı Kanunun içinde barındırdığı eksik ve yanlışlıklar giderilmelidir.

8- Reform süreci merkezdeki ve taşradaki tüm kurumları kapsamalıdır. Bu da yetki paylaşımını zorunlu kılmaktadır. Başarılı bir yetki dağılımı için ise;

- Görevin çok iyi tanımlanması,
- Etkin bir geri besleme,
- Ödül ve yaptırımlar gerekmektedir.

III- FRANSA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

Yukarıda anlatılanları somutlaştırmak için Fransa örneğini ele almak gerekir. Fransa son 30 yıldır reform süreci içerisindeyken, “30 senedir onca

çabaya rağmen yöneticiler niye hep kötü karar veriyor” sorusunun cevabının insan değil “sistem kaynaklı” olduğunu fark etmiştir. Aşağıda Fransız İçişleri Bakanlığının SP ve PB konusunda katettiği mesafe “en iyi uygulama örnekleri”nden birisi olarak ele alınmıştır.

A- Fransa İçişleri Bakanlığı Örgütlenmesi

Fransa İçişleri Bakanlığı, Fransa sınırları içerisinde halkın can ve mal güvenliğinin sağlanması görevini halihazırda ülkenin alan olarak %95, nüfus olarak %45’inden sorumlu 101.000 personeli bulunan Jandarma ve 462 şehirde aynı görevi icra eden 145.000 polis ile yürütmektedir. Polis teşkilatının bütçesi ve ödenekleri İçişleri Bakanlığı, jandarma teşkilatının bütçe ve ödenekleri ise Savunma Bakanlığı bütçesi içerisinde yer almaktadır. 15 Mayıs 2002’de çıkarılan bir Tüzük ile İçişleri Bakanlığı iç güvenlikle ilgili görevlerine mahsus olmak üzere jandarma teşkilatının kullanımından sorumlu tutulmuştur.

İçişleri Bakanlığı taşradaki görevlerini vali (prefect) eliyle yürütmektedir. Taşradaki tüm kurum ve memurlar valiye karşı sorumludur. 1982 ve 2003 yıllarında çıkarılan desentralizasyon (yerelleştirme) kanunları ile mahalli idarelere yetki ve kaynak aktarımı yapılmış ve görevlerini yaparken serbestlik tanınmıştır.

29 Nisan 2004 tarihli bir Tüzük ile valilerin görev ve yetkilerinin yeni bir tanımı yapılmıştır. Buna göre, vali “bölgesel stratejilerin uyumunu sağlamak”, bölge valisi ise “il valilerinin ve merkezi hükümetin taşra teşkilatı yetkililerinin katıldığı bölgesel yönetim komitelerine başkanlık etmek; LOLF (Kamu Mali Kanunu)un öngördüğü amaçları yerine getirirken bölgesel özellikleri dikkate alarak stratejik bölgesel eylem planı hazırlamakla sorumludur. Fransa’da 36 bölge olup, iller bu bölgeler içerisinde yer almaktadır.

İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatı ise Emniyet Genel Müdürlüğü, Acil Durum Hazırlıkları Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Genel İdare (İller İdaresi) Genel Müdürlüğü olmak üzere 4 genel müdürlükten oluşmaktadır.

Bakanlığın 2005 yılı bütçesi 13,5 milyar Euro ve genel bütçedeki payı %4,7’dir. Bakanlık bünyesinde 180.000 kamu görevlisi çalışmakta olup, bütçe giderlerinin yaklaşık %58’ini personel giderleri oluşturmaktadır.

B- Fransa’da Stratejik Planlama ve Performans Bütçeleminin Uygulanması

Öncelikle, Fransız İçişleri Bakanlığı Bütçe ve Muhasebe Sistemi Reformu ile ilgili olarak bazı kavramların nasıl kullanıldığını bilmek gerekir. Bu kavramlardan;

- Misyon: Bir kamu politikasıdır,
- Program: Bu politikanın Bakanlık içindeki karşılığıdır,
- Eylem: Programın uygulanması için operasyonel araçları oluşturan alt programlardır.

Fransa’da SP ve PB’ye geçiş aşamasında 2001 yılında önemli politik hedeflere dayanan bir program bütçe yapısı öngören yapısal bir kanun (LOLF) yürürlüğe girmiştir. LOLF hükümet, bakanlıklar ve genel müdürlükler olmak üzere 3 uygulama safhasına sahiptir.(5) LOLF’un uygulanmasındaki temel sıkıntı, fasıllara (gider odaklı bütçe) dayanan bir bütçe yapısından politik amaçlara dayanan bütçe yapısına geçiş olmuştur. LOLF’un kapsadığı dönem 2001-2005 yıllarıdır.

Politik amaçlara dayanan ve SP ve PB’nin tam olarak uygulanacağı 2006 yılı bütçesinde 4 ana görev 4 genel müdürlükçe icra edilirken bunlarla ilgili 4 misyon belirlenmiştir. Örneğin, “güvenlik” misyonu için “polis teşkilatı” programından İçişleri Bakanlığı bütçesinden 7,9 milyar Euro, “jandarma teşkilatı” programı için Savunma Bakanlığı bütçesinden 3,2 milyar Euro kaynak ayrılmıştır.

“Polis teşkilatı” programının 6 eylemi vardır:

- Egemenliğin korunması,
- Kamu düzeni,
- Yol güvenliği,
- Yasadışı göçle mücadele,
- Suçların araştırılması,
- Destek (komuta, eğitim, lojistik).

Bir başka örnek olarak “mahalli idarelerle ilişkiler” misyonu verilebilir. 2,9 milyar Euroluk bu misyonun programları “belediye meclislerine mali yardım”, “il genel meclislerine mali yardım”, “bölgesel meclislere mali yardım” ve “özel yardımlar ve idare giderleri” başlıklıdır.

Fransız İçişleri Bakanlığının PB ile ilgili olarak 50 amacı ve 81 göstergesi vardır. Program yöneticileri amaçlara ulaşmak ve gösterge sonuçlarına göre hesap vermekle sorumludurlar. Örneğin, “Polis teşkilatı” programının “güvenlik

ve kamu düzeni” başlıklı eylemi ile ilgili amaçlardan 2 ncisi “kamu otoyollarında işlenen suçluların faillerinin yakalanması oranını artırmak”tır. Bununla ilgili olarak sosyal etkinliği artırma göstergesi “kamu otoyollarında işlenen suçların aydınlatılmasıdır. Bu gösterge ile ilgili olarak “hedef değer” henüz saptanmamıştır. Bu hedef değer saptandıktan sonra gösterge ile ilgili olarak program yöneticilerinin performansını ölçmek mümkün olacaktır.

Projenin izlenmesi sonucu tespit edilen en büyük zorluk “Değişim Korkusu” olarak ortaya çıkmıştır. Bu korkunun nedenleri olarak şunlar tespit edilmiştir:

- Reformu anlama güçlüğü,
- Reformun çok karmaşık ve bu yüzden uzmanların işi olduğu ve bu işe karışmayalım düşüncesi,
- Performans esaslı çalışma yüzünden daha çok ve daha sıkı çalışmak zorunda kalacağım düşüncesi.

Bu zorlukları yenmenin yolları ise, “planlama, katılımcılık, iletişim ve eğitim”dir.

C- Fransa’da SP ve PB’nin Sonuçları

Fransa’da SP ve PB’nin bölge seviyesinde uygulanmasının ilk elde pratik sonuçları şu şekilde olmuştur(6):

- 7 farklı bütçe faslı teke düşürülmüştür.
- Daha esnek bir yönetim anlayışı gelmiştir. Bunun sonucunda her vali gider tiplerine göre ödenekleri yeniden tahsis etme yetkisine ve kamu yönetimi çerçevesinde daha özerk ve sorumlu bir yapıya sahip olmuştur.
- Bu prosedürün bir sonucu olarak tahkim ve yönetimin hassas dengelerinin kontrolü kapasitesinin gereği ortaya çıkmıştır.

III- GENEL SONUÇ

SP ve PB’yi Türk idari hayatına sokan 5018 sayılı Kanuna baktığımızda kavram bazında Fransa örneği ile benzerlikler görüyoruz. Örneğin, 9. maddesinde misyon, vizyon oluşturmak ve stratejik amaçlar ile ölçülebilir hedefler saptamak ve performans ölçümünü önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda yapmaktan söz edilmektedir. Yine kamu idareleri bütçelerini

6 Inglebert, Xavier, Case Study : France—Ministry of Interior / Vaka Çalışması : Fransa— İçişleri Bakanlığı, <http://www.dpt.gov.tr/sp/sempozvum.html>. 24.04.2005.

9 STRATEJİK PLAN(LAMA) VE PERFORMANS BÜTÇELEME

stratejik planlarına koyacakları misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performansa dayalı olarak yapmakla yükümlü kılınmıştır. Ancak, kanun içeriğinde Fransa ve diğer SP ve PB uygulayıcılarında farklılık gösteren konular vardır.

Reformlar ülkemizdeki kişi ve kurumlar tarafından farklı algılanmaktadır. Örneğin, yukarıda hakkında açıklamada bulunduğumuz Fransa örneğinde misyon, program ve eylemler çerçevesinde kamu kurumları bütçe büyüklüklerini kullanıp harcama yaparken serbestiye sahiptir. Çünkü, esas olan misyonun yerine getirilip getirilmediğini, amaçlara ulaşılıp ulaşılmadığını, tespit edilen ölçütler çerçevesinde belirlemektir. Zaten, PB'nin anlamı da budur. Alnaçlara ulaşmada yetersiz kalan kamu yöneticisi bunun hesabını vermek zorundadır.

Oysa, 5018 sayılı Kanun “harcama öncesi kontrol’e büyük önem vermekte ve kamu kurumlarının harcama yaparken bir çok noktada Maliye Bakanlığına ve Maliye Bakanlığı görevlilerinin kontrolüne zorlamaktadır. Buradaki mantık kabaca bir benzetmeyle “körün fili tarif etmesi” gibi reform hareketlerini, reformun amaçlarına bakmadan her kurumun kendi bakış açısıyla kendi lehine yorumlamak istemesidir. Dünya örneklerine bakıldığında reformun her seviyedeki tüm kişi ve kurumlar için önemsenmesi ve benimsenmesi gerekli bir olgu olduğu ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde ise bazı kurumlar reform hareketlerinde takdire şayan (!) bir şekilde cansiperane biçimde ortaya atılmakta, sonuçta da belirleyici oldukları bu sürecin yanlışlıklarının hesabını verememektedir.

Bir diğer nokta, yine 5018 ve 5227 sayılı Kanunlarla idari hayatımıza giren iç denetçi kavramının yanlış anlaşılmasıdır. Gerek Fransa, gerekse SP ve PB sistemine geçmiş diğer ülkelerde iç denetçi yanında teftiş kurulları da bulunmaktadır. İç denetçi ve teftiş kurullarının görevleri farklıdır. Bizde ise iç denetçiler, müfettişler ve diğer denetim elemanlarının yerine ikame edilmeye çalışılmaktadır. Bu durum, yine kör ile fil ilişkisinde olduğu gibi reformun nasıl algılandığı ya da algılanmak istediğine iyi bir örnektir.

Öte yandan, Fransa İçişleri Bakanlığı örneğinden yola çıkarak İçişleri Bakanlığının ülkemizdeki reform çabalarının merkezinde olması gereken bir bakanlık olduğu noktasına gelmek istiyoruz. Çünkü, İçişleri Bakanlığı hem tüm kamu yönetimi, hem de mensupları bakımından önde gelen bir bakanlıktır. Buna karşın, gelineen noktada İçişleri Bakanlığının reform sürecine aktif katkıda bulunamadığı üzülmektedir. Tüm kamu yönetimi içerisinde halka en

yakın bakanlık olan İçişleri Bakanlığı, SP ve PB konusunda tüm dünya uygulamalarını inceleyerek ortaya bir model koyma konusunda yetersiz kalmıştır. Belirttiğimiz gibi, SP ve PB tüm yönetim sisteminin değişmesi anlamına gelmektedir ve bu anlamda İçişleri Bakanlığının doğrudan ilgilenmesi gereken bir konudur.

İçişleri Bakanlığının etkisiz kalması, boşluğun başkalarınca doldurulması gibi bir sonucu ortaya çıkarmaktadır. Bunun en bariz örneklerinden birisi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Kanun Tasarısında görülmektedir. Bölgesel gelişme farklılıklarını en aza indirmek amacıyla kurulması planlanan Kalkınma Ajanslarının, Valinin başkanlığını yapacağı Yönetim Kurullarının görevi, Tasarının 11. maddesinde 11 bent halinde açıklamıştır. Bu bentlerin incelenmesi sonucunda Yönetim Kurulu'nun hemen tüm görevlerini, 4 bentte açıkça ismi belirtilerek, diğer bentlerde dolaylı olarak DPT'nin onay ve güdümü ile yapacağı anlaşılmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kuruluş amacı ve Avrupa ve dünyadaki diğer örnekleri incelendiğinde, bu mantığı ve yapılanmayı anlamak mümkün değildir. Merkeziyetçi yapının dışında oluşturulmaya çalışılan bu Ajansların, merkeziyetçi yapının en katı örneklerinden birisi ile bu denli ilişkilendirilmesi ilginçlikten de öte, garip ve belki de Türkiye'ye ve Türkiye'deki kurumların reform hareketlerini nasıl kendi lehlerine kullanabildiklerine örnek, ibretlik bir durumdur. Üstelik, bu Ajansların bir çok görevinin yürütücüsü Vali olduğu, yetki genişliğinin anayasal bir terim olduğu, geçmişte Valilerin yürütme organı oldukları İl Özel İdarelerinde bile böyle katı bir bağımlılık olmadığı gerçekliklerine rağmen!

Çıkarılacak Dersler

Sonuç olarak, Türkiye'de 5018 sayılı Kanun ile gündemimize giren SP ve PB sürecinin başarısı için yapılması gerekenler konusunda aşağıdaki hususlara dikkat etmek gerekir:

1- Stratejik plan, kalkınma planından farklıdır. Bu farklılığın bilincinde olmak gereklidir.

2- Reformların kişilerden başlaması gereklidir. Bunun bir sonucu olarak da, zihniyet değişimi içselleştirilmelidir. A.B.D'nde R. Kaplan ve D. Norton tarafından yapılan bir araştırmaya göre kurum hedefi ve stratejisi onları uygulamakla sorumlu çalışanlar tarafından yeterince anlaşılmamaktadır ve çalışanların sadece %5'inin kurum stratejisini anladığı ortaya çıkmıştır.(7)

7 <http://www.ntvmsnbc.com/news/296410.asp>, 26.06.2005.

3- Bu süreç içerisinde merkezi kuruluşlar devreden çıkmalı, yerinden yönetim anlayışı güçlendirilerek mahalli idarelere özerklik sağlanmalıdır.

4- Katılımcılık ve paylaşımcılık kavramlarına önem verilmelidir. SP ve PB'nin başarısı sadece Maliye Bakanlığının görevi değildir, tüm kurumların katılımı bu başarıyı (ekonominin disipline edilerek daha iyi bir yaşam standardı) getirecektir.

5- Ödenekler blok halinde verilmelidir. Bunun sonucu olarak Fransa örneğindeki gibi, misyon, program ve eylem tanımları yapılmalı, bu tanımlar çerçevesinde amaç ve göstergeler belirlenerek yönetimlerin başarısı ölçülmelidir. Daha önce de vurguladığımız üzere, PB tüm yönetim sisteminin değişmesi anlamına gelmektedir. Bu durumda, amaçlara ulaşamadığı belirlenen göstergeler çerçevesinde tespit edilen yöneticilerin koltuğunu koruması mümkün olmayacaktır. Sistem başarısız yöneticilerin yerine başarılı yöneticilerin gelmesi ana fikrine dayanmaktadır. Ancak, blok ödenek yardımıyla da yöneticilere özerklik ve kendini gösterme fırsatı tanınmaktadır. Yukarıda ayrıntılı değindiğimiz üzere, 5018 sayılı Kanunun harcama öncesi kontrol ısrarı dünyadaki SP ve PB örneklerine tezatlık oluşturmaktadır.

6- Reform devamlılık isteyen bir süreçtir. Aynı bilişim sektöründeki “bugün piyasaya çıkan bir ürünün ertesi gün eskimesi” örneğinde olduğu gibi reform adına yapılan her hareket daha iyisini yapma yolunu açmaktadır.

7- SP ve PB'nin başarısı için siyasi sahiplenme şarttır. SP ve PB sadece bürokrat ve teknokratların çabalarıyla gerçekleşmesi mümkün olmayan bir süreçtir. Fransa örneğinde hükümet yapılanmasında bu devamlılığı sağlama adına Bütçe ve İdari Reform Bakanlığı vardır.

Görüldüğü gibi, ülkemizin SP ve PB konusunda alması gereken mesafe çoktur. Bu mesafeyi hızla kat etmek için her kuruma kendi çizgisini kendisinin belirleme imkanı verecek serbestliğin tanınması ve denetiminin belirlenecek ölçütler doğrultusunda yapılması gerekmektedir. Türkiye mutlaka Fransa gibi en iyi uygulama örneklerini incelemeli ve kendi açısından değerlendirmelidir. Bunu yaparken de, tarihsel süreç içerisinde imbiğinden süzerek elde ettiği birikimlerinden bir çırpıda vazgeçmeden, değer üstüne değer koyarak reform sürecine geçişini sağlamalıdır.

KAYNAKÇA

- http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=129, 01.07.2005.
- [http://www.danisinend.com/konular/strateiivon/STKKOBILER %20ICIN %20 STRATEJİK %20 PLANLAMA](http://www.danisinend.com/konular/strateiivon/STKKOBILER_%20ICIN_%20STRATEJİK_%20PLANLAMA). 05.06.2005.
- <http://www.des.calstate.edu/history.html>, 22.06.2005.
- <http://www.dpt.gov.tr/sp/documents/Sp-Kilavuz.pdf>, 26.06.2005.
- İnglebert, Xavier, Case Study : France—Ministry of Interior / Vaka Çalışması: Fransa—İçişleri Bakanlığı, <http://www.dpt.gov.tr/sp/sempozyum.html>, 24.04.2005.
- Leroy, Anne-Marie, Public Sector Reforms in France / Fransa’da Kamu Sektörü Reformları, Counsel of State / Danıştay Üyesi, <http://www.dpt.gov.tr/sp/sempozyum.html>. 24.04.2005.

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA TARİHSEL GEÇMİŞ VE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Dr. Bayram COŞKUN*

GİRİŞ

Ülkemizde Tanzimat’tan bu yana idari reform düşüncesi sürekli gündemde olan bir konu olmuştur. Ancak çoğu zaman yapılan ıslahat faaliyetlerinde “idari meselelerin çok yönlü karakteri, bir araz mahiyeti taşıyan aksaklıkların, kökü aslında derinlere inen sosyal, tarihi ve iktisadi sebeplere dayandığı” gözden uzak tutulmuş, kısa vadede sihirli sonuçlar beklenmiş, meselelerin hemen halledilebileceği umulmuştur.(1) Bunun yanında Tanzimat Dönemi’nde idare ile ilgili düzenlemelerin siyasal yapıyı da içerecek şekilde geniş tutulduğu gözlemlenen bir olgudur.(2)

Cumhuriyetle birlikte toplumun her alanında değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bilinmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda Osmanlı’dan devralınan birçok kamu yönetimi örgütünün yapısı değiştirilmiş veya yeni kamu yönetimi birimleri oluşturulmuştur. Bunun yanında kamu yönetimi örgütlerini etkin hale getirme, kamu personel rejimini yeniden düzenleme gibi önemli işler de gerçekleştirilmiştir.

Yapılan bu köklü düzenlemeler sonucunda Cumhuriyet rejimine uygun bir idari altyapı oluşturulmuştur. Ancak özellikle II. Dünya Savaşından sonra, kamu yönetimini daha etkin ve verimli hale getirme yönünde bir gereksinim ortaya çıkmış, bu gereksinim doğrultusunda yapılması gereken düzenlemelere dair, dönemin hükümetlerinin görevlendirmesiyle yerli ve yabancı uzmanlar

*Muğla Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

(1) İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara-1965, s. 8.

(2) Cahit Tutum, Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları No: 3, Ankara.-1994, s. 59-66.

tarafından raporlar hazırlanmıştır. İdari Reform çalışmaları planlı döneme geçişle birlikte ivme kazanmıştır. 1980 ve 90'lı yıllarda ise, uygulama örnekleri daha belirgin bir biçimde gözlemlenir hale gelmiştir. Çalışmada kavram irdelemesinden sonra, sayfa sınırından dolayı planlı dönem öncesi çalışmalar burada ele alınmayacak,(3) daha çok planlı dönem sonrasının belli başlı noktaları üzerinde durulacaktır.

Genel bir değerlendirme ile, kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusu, politik alan ve politik bakış açısı ile doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle, yeniden yapılanmanın temel doğrultusunu politik değerlendirmeler ve algılayışlar belirler. Ancak günümüzde kamu yönetimi ve yönetim bilimi alanında ortaya çıkan yeni teknikler, demokrasi düşüncesi ve insan hakları alanında kaydedilen ilerlemeler, bu alanda yapılması gerekenler için bazı sabit veriler sunmaktadır.

Bu kapsamda, bürokrasiyi azaltarak kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak, yönetimde açıklık, bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanılması, hizmetlerden yararlananların ilgili kamu otoritesinin karar alma sürecine katılımının sağlanması, kamu çalışanları için bazı etik kodların oluşturulup bunların uygulama sürekliliğinin temin edilmesi gibi olgular, bu sabit veriyi oluşturmaktadır.

I. YENİDEN YAPILANMA KAVRAMI

“Yeniden yapılanma” kavramı son dönemlerde Türkçe literatürde kullanılan bir kavramdır. Türkçe literatürde, “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “reform” gibi yabancı kökenli terimler yanında “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme” “idari reform” gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Ancak bunlardan kamu yönetiminde yapılan köklü değişimi ifade etmek üzere “idari reform” kavramı ön plana çıkmış ve daha sıklıkla kullanılır olmuştur. Günümüzde kullanılan “yeniden yapılanma” kavramını Tutum’un da ifade ettiği gibi, “idari reform” kavramıyla eş anlamlı olarak kullanmak mümkündür(4).

³ Bu dönem için bkz. Kenan Sürgit, Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayınları No: 128, Ankara-1972; Tacettin Karaer, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, Haziran 1987; T. C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporları-I, Ankara-1994; Ali Kuyaksil, Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945- 1963), Der Yayınları, Ekim-1994.

⁴ Cahit Tutum, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları No. 3, Ankara- 1994, s. 4.

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde, “idari ıslahat”, “yönetim reformu”, “idarenin yeniden düzenlenmesi” sözcüklerinin “idari reform” ile eş anlamlı olduğu ifade edilmekte ve idari reform; “kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak, iyileştirmek amacıyla girilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler” biçiminde tanımlanmaktadır(5). KAYA Raporunda da yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi kavramlar birbirine yakın kavramlar olarak ifade edilmektedir. Rapora göre, bu kavramlarla gerçekleştirilmeye çalışılan amaç öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Bu doğrultuda kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi var olan sistemdeki sorunlardan doğar. Amaçlanan şey ise, sistemi sorunlardan arındırıp daha ussal ve etkin hale getirmektir.(6)

Bu doğrultuda idari reform için yapılan diğer bir tanım da; “(1) yönetim alanı ile ilgili olmak, (2) bilinçli bir faaliyet olmak, (3) kalıcı etkiler yaratmak ve (4) iyileştirme sağlamak unsurlarından oluşan bir faaliyet” biçimindedir.(7)

Sürgit ise, idari reformu; “idarenin, ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını, böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” olarak tanımlamaktadır.’(8)

Pollitt ve Bouckaert’e göre de, kamu yönetimi reformu; kamu sektörü örgütlerinin daha iyi çalışmalarını sağlamak için yapılarında ve süreçlerinde bilinçli yapılan değişikliklerdir. Reform bağlamında gerçekleştirilen yapısal değişim, kamu örgütlerinin birleştirilmesi ya da ayrılmasını içerebilir. Süreçlerdeki değişiklik ise, örneğin ehliyet, izin belgesi ve pasaport başvurularının değerlendirme şeklini yeniden yapılandırmak, sağlık ve eğitim hizmetlerinin kalite standartlarının yeniden ayarlanması biçiminde olabilir. Aynı zamanda yönetim reformu çoğunlukla personel yönetimi ile ilgili konuları da içerir.(9)

5 Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını No: 283, Ankara-1998, s. 104.

6 Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara-1991, s. 1 Malcolm Wallis, Bureaucracy-Its Role in Third Word Develeopment, Macmillan Publishers, Hong Kong-1989, s. 170’ten aktaran, Birgül Ayman Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları, TODAİE Yayını No: 266, Ankara-1996, s. 26.

8 Kenan Sürgit, Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayınları No: 128, Ankara-1972, s. 10.

9 Christopher Pollitt-Geert Bouckaert, Public Management Reform A Comparative Analysis, Oxford University Pres, New York-2000, s. 8.

Webster Sözlüğü'ne dayanarak reform kavramının etimolojik içeriğinde arzulanan bir biçimde değiştirme olgusunun yattığını belirten Şayian ise genel olarak reformu; “bir üst toplumsal sistem ve kurumda, alt sistemlerdeki değişmeye bağlı olarak ortaya çıkan yeni alternatif durum” olarak nitelendirmektedir. Yazara göre bu durumda idari reform “kamusal örgütlerin bilinçli ve planlı değişimi”ni anlatmaktadır. Şaylan'ın bu açıklamalara dayanarak geliştirdiği idari reform tanımı şöyledir: “İdari reform, toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimidir.”(10) Görüldüğü gibi burada Şayian, daha çok çevresel faktörler bağlamında idari reformu tanımlamaktadır.

Yönetimde yeniden yapılanma temelde iki alanda yapılan düzenlemeleri kapsamaktadır. Bunlar;(11)

- İdarenin yapısında, kuruluşunda yeniden yapılanmaya gidilmesi,
- İdarenin işleyiş ve yönetim biçiminin (yöntemler, personel, malzeme vb.) yeniden yapılandırılmasıdır.

Yönetimde yeniden yapılanmanın temelinde statükoya ya da yetersizlikleri olan yönetsel sisteme her zaman daha iyi bir alternatif vardır varsayımı yatar. Yönetsel sistemin yetersizliği, kişinin yetersizliği nasıl algıladığı ya da sağlıklı bir yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesine göre değişir. Bu doğrultuda yönetsel reformun amacı yönetim sisteminde aksayan, işlevini yerine getirmeyen öğeleri çıkarıp atmak ve kusurlu işlemleri önleyecek, etkililiği artıracak yeni yöntemler ve mekanizmaları yönetsel sisteme sokmaktır.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde yönetsel reform sübjektif bir olgu gibi görülmektedir. Çünkü sistemin reformu gerçekleştirecekler tarafından nasıl algılandığı, hangi öge ve süreçlerin kusurlu, hangilerinin sağlıklı olarak değerlendirildiği reformun niteliğini ve yönünü belirleyecektir. Bu tür değerlendirmeler reformu gerçekleştirecek olanların eğitim düzeyi, değer sistemleri ve dünya görüşleri doğrultusunda farklı olacağından yönetsel reform sübjektif bir olgudur.(12)

(10) Gencay Şayian, “Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 2 Haziran 1973, s. 16-17.

(11) Nuri Tortop-Eyüp G. İsbir-Burhan Aykaç, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara-2000, s. 192.

(12) Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimi: Genel ilkeler ve Türkiye Uygulaması, Metu Pres, Ankara-2001, s. 149-150.

Dolayısıyla idari reform, var olan devleti algılama biçimine bağlıdır. Ulaşılmak istenen amaçların yol göstericiliği olmadan, reform çabaları bütünsellikten yoksun kalır. Reform çabalarına yol gösterecek ve şekil verecek olan devleti algılama biçimleri, devletten devlete farklılık gösterir. Bu farklılık tarihsel geleneklerden kaynaklanabileceği gibi, çok daha farklı pratik sorunlardan da kaynaklanabilir. Bunların yanında, kısmen reformcular, yazarlar ve araştırmacıların gelecek ile ilgili tasavvurları da idari reformda etkili olur.(13)

II. TÜRKİYE’DE 1960-1990 YILLARI ARASINDA YAPILAN ÇALIŞMALAR

1960 yılıyla başlayan Planlı Kalkınma Dönemi, ülkemizde birçok açıdan olduğu gibi yönetimin iyileştirilmesi açısından da bir dönüm noktası olmuştur. Zira reform ihtiyacı, planlı dönem ile beraber giderilmesi ivedi bir ihtiyaç olarak belirmiştir. Bu konuda 1962 Yılı Program Tasarısı’nda şöyle denilmektedir: “Nitekim, planlı kalkınma çalışmalarının başlaması ile birlikte reform ve reorganizasyon zarureti bir daha açıkça ortaya çıkmıştır. Zira, planlı kalkınma, gerek hazırlanışı gerekse gerçekleştirilmesi itibarıyla Devlet teşkilat ve kurumlarının süratli, kaliteli ve verimli bir şekilde çalışmalarını şart kılmaktadır.”(14)

Toplumsal gelişme ve ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilen kamu yönetimi mekanizması, 1960’ların başından başlayarak kendisine yüklenen işlevleri yerine getirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak amacıyla sık sık gözden geçirilmiştir. 1940’ 11 ve 1950’1 i yılların aksine, planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmaları Türk uzmanlarca gerçekleştirilmiş; 1960 yılında kurulan DPT’ye yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili kimi görevler verilmiş; böylece yeniden düzenleme girişimleri yasal bir dayanağa oturmuştur. Planlı Kalkınmaya geçiş dönemi, yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmak açısından bir arayış, hazırlık ve örgütlenme dönemi özelliği taşımış; yeniden düzenleme ya da idari reformun anlam, amaç ve kapsamı ile bunu gerçekleştirecek örgütlenmenin saptanması ve temel araştırmaların yapılması bu döneme rastlamıştır.

(13) Stephan von Bandemer-Josef Hilbert, “Vom Expandierenden zum Aktivierenden Stat”, Handbuch zur Verwaltungsreform (Hrsg. Stephan von Bandemer ve diğ.), Leske + Budrich Opladen 1998, s. 25.

(14) 1962 Yılı Program Tasarısı, DPT-Ekim 1961, s. 121.

A. İDARİ REFORM VE REORGANİZASYON HAKKINDA ÖN RAPOR

Planlı Dönemde idari reform konusuna ilişkin ilk girişim, 1961’de gerçekleşmiş; Milli Birlik Komitesi ve DPT’nin isteği üzerine “İdari reform ve reorganizasyonun mahiyeti hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasına yardımcı olmak ve Türkiye’de girilecek bir idari reformun hangi alanları kapsayacağı ve nasıl bir mekanizma ile gerçekleştirileceği hakkında bir fikir verme suretiyle TODAİE bünyesinde bir komisyon” oluşturulmuş ve komisyon(15) kısa bir sürede hazırladığı “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor’u (16) 10 Şubat 1961 tarihinde ilgililere sunmuştur.

Rapor, “... temel meseleleri, yabancı memleketlerde yapılmış başıca tecrübelerle Türk idare tarihinin ışıǰı altında gözden geçiren ve bazı genel telkinler üzerinde ilgilileri düşünmeǰe davet eden”(17) bir yaklaşımı benimsemiş ve “(1) idari reform ve reorganizasyonun mahiyeti hakkında realist bir görüşe varılmasına hizmet etmek; (2) Türkiye’de girilecek bir idari reformun hangi sahaları şümulü içine alabileceǰi ve nasıl bir mekanizma vasıtasıyla gerçekleştirilebileceǰi hakkında müşahhas bir fikir vermek” amaçlarına yönelik olarak hazırlanmıştır.(18)

Rapor iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde “İdari Reform ve Reorganizasyonla İlgili Genel Meseleler” başlığı altında idari reform ile ilgili teorik konular ele alınmış, reform ile ilgili bazı genel esaslar belirtilmiştir. İkinci bölümde ise Türkiye üzerine kısa ama özlü bir değerlendirme yapılmış, bu kapsamda rapor sonrası yapılacak idari reform çalışmaları için bazı öneriler geliştirilmiştir. Raporda idari reform çalışmalarını yürütecek kurumlar olarak, Türkiye ve Ortadoǰu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi belirtilmiş, ayrıca merkezi düzeyde reform çalışmalarını yönlendirecek Başbakan Yardımcısına baǰlı bir “İdari Islahat Komitesi” oluşturulması önerilmiştir.

(15) Komisyon şu kişilerden oluşmuştur: Prof. Dr. Kemal Arık, Doç .Dr. Cemal Mihçioǰlu, David M. Watters (B. M. Görevlisi), Nabi Dinçer, Kenan Sürgit, Tahir Aktan, Özer Ozankaya. Rapor Doç. Dr. Cemal Mihçioǰlu tarafından kaleme alınmıştır.

(16) İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara-1965.

(17) a. r., s. 3.

(18) a. r., s. 5.

Bu raporda varılan sonuçlar, 1961 yılı Ekim ayında DPT tarafından “planlı devreye geçiş için” hazırlanan ve daha sonra hükümetçe uygun bulunan “1962 Yılı Program Tasarısının “Uzun Vadeli Reorganizasyon Tedbirleri” bölümüne temel oluşturmuştur. Daha sonra DPT’nin bu rapora dayanarak hazırladığı kanun tasarısı Hükümetçe Temsilciler Meclisine sevk edilmiş, ancak yasalaşmamıştır. (19)

Böylece bu ön rapor 1960’tan sonra ve planlı dönemde yapılan çalışmaların başlangıcını oluşturmuş, daha sonraları yapılan MEHTAP gibi kapsamlı çalışmalara öncülük etmiştir. Raporda ifade edildiği gibi, daha sonra yapılan çalışmalarda kurum olarak TODAİE, DPT ve DPD ön plana çıkmış, ancak 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun çıkmasından sonra DPD’den fazla söz edilmez olmuştur.

B. MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ (MEHTAP)

Yukarıda anılan yasa girişimi sonuçsuz kalınca, DPT yetkilileri TODAİE’ne idari reforma temel olacak araştırmaların derhal ele alınmasını önermiştir. Bu öneri doğrultusunda DPT ve TODAİE arasında yapılan ortak çalışmalarda, her şeyden önce idarenin bütününe kapsayan ve idari reformun gelişme yönleri ile ilkelerini tespiti esas oluşturacak dört önemli araştırmanın (Merkezi Hükümet Teşkilatı, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı, Mahalli İdareler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri) merkezi yönetimden başlanarak ele alınması kararlaştırılmıştır.(20)

13.2.1962 tarihinde Bakanlar Kurulu’nun 6/209 sayılı Kararıyla “Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İDT’ler hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin en verimli bir biçimde ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılması ve araştırmayı sevk ve idare edecek Proje Yönetim Kurulu’nun Başbakanca seçilmesi kararlaştırılmıştır.(21)

(19) Kenan Sürgit, a. g. k., s. 84.

(20) a. k.

(21) K. Fikret Arık - Kenan Sürgit, “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)”, Yedinci İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963 - Ankara, İskan ve Şehircilik Derneği Yayınları No: 2, Ankara-1964, s. 92.

Araştırma, Proje Yönetim Kurulu'nun genel sorumluluk ve gözetiminde ve kurulca seçilen Proje Direktörünün idaresinde, Merkezi Araştırma Grubu tarafından, bakanlık ve dairelerce görevlendirilen 39 temsilci ve temsilci yardımcısıyla işbirliği yapılarak gerçekleştirilmiştir. (22)

Merkezi Araştırma Grubu, bir Genel Araştırma Grubu, altı Araştırma Ekibi, bir Özel Etütler Grubu, bir El Kitabı Ekibi ve bir Dokümantasyon Ekibinden oluşturulmuştur. Bu grupta, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Devlet Planlama Teşkilatı, bazı bakanlık, daireler ve özel sektörden seçilen 33 araştırmacı ile, 12 idari personel görevlendirilmiştir.(23)

MEHTAP Çalışmaları, iki ayı aşkın bir hazırlıktan sonra 24 Nisan 1962'de fiilen başlamış ve Proje Yönetim Kurulu'nun çalışmalara ilişkin raporunun 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmasıyla sonuçlanmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, ayrıca bir rapor özeti, bir de T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi hazırlanmıştır. Raporun hazırlanmasında; önce var olan durumun saptanması, bu durumun ortaya çıkardığı sorunların ortaya konması ve bunlara çağdaş yöneticilik bilgi ve deneyimlerinden yararlanılarak çözümler, çözüm önerileri getirmek biçiminde bir yol izlemiştir.(24)

Raporda amaçlanan temel konu, merkezi hükümet görevlerinin en uygun biçimde dağılımını sağlamak yoluyla, daha rasyonel bir örgütlenme ve yöntemler, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların iç örgütlenme ve yöntemlerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında önerilerde bulunmak olmuştur.(25) Rapor bir giriş ile birlikte on bölümden oluşmaktadır.(26)

(22) a. k., s. 93

(23) a. k.

(24) Kenan Sürgüt, a. g. k., s. 86.

(25) a. k., s. 86-87.

(26) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu-Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP), TODAİE, Ankara-1963; K. Fikret Arık-Kenan Sürgüt, a. g. k., s. 97-98.

“Görevlerdeki Eksiklikler ve Eksikliklerin Sebepleri” başlıklı sekizinci bölümde, merkezi hükümet teşkilatının görevlerindeki eksiklikler şu dört biçimde ifade edilmiştir:²⁷

- 1- Türkiye’nin koşulları gereği merkezi hükümet örgütünce yerine getirilmesi doğal olan bazı görevler hiç yapılmamaktadır.
- 2- Merkezi yönetimce bazı görevler üstlenilmekle beraber, bu görevlerin yerine getirilmesi için ciddi bir örgütlenmeye gidilmemesinin yanında yeterince çaba harcanmamaktadır.
- 3- Görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında yerel farklılaşmalar vardır. Bu farklılıklar bölgeler arasında görülebileceği gibi, köylerle kasabalar ve kentler, bazen kentlerin değişik kesimleri arasında da görülebilmektedir.
- 4- Merkezi yönetimin bazı görevleri için, gerekli örgütün kurulması ve bu örgütün görevini benimsemesine rağmen, bunlar etkin bir biçimde görevlerini yerine getirememekte veya başlangıçtaki hizmet düzeyinin altına düşmüş durumdadır.

Rapora göre, merkezi hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi açısından yukarıda belirtilen bu temel eksiklikler şu belli başlı nedenlere dayanmaktadır:²⁸

- 1- Mali olanakların yetersizliği,
- 2- Personel sisteminin yapısındaki aksaklıklar,
- 3- Yönlendirme ve gözetim yoksunluğu,
- 4- Örgütlenmedeki bozukluklar,
- 5- Kırtasiyecilik ve
- 6- İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik.

Raporda, “İdari İslahat”ı gerçekleştirecek yapı ve birimler hakkında da öneriler yer almıştır. Rapora göre, Başbakanlıkta merkezi bir birim kurulmalı ve bu birim konu ile ilgili genel sorumlu olmalıdır. Birimin görevi, yönetimi geliştirme politikasının ve hedeflerinin saptanmasına yardım etmek, genel

²⁷ Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, s. 400-406; Kenan Sürgit, İdari Reform... a.g.k. s. 87-88.

²⁸ a.g.k.

planlar yapmak ve gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak olmalıdır. Aynı zamanda bu birimin görev ve sorumluluk alanına, yerel yönetimler ve KİT'ler de dahil edilmelidir.

Bu merkezi birimin yanında bütün bakanlıklarda ve gerek duyulan diğer kuruluşlarda “idareyi geliştirme komitesi” kurulmalıdır. Bu komiteler merkezi birimin genel gözetimi ve rehberliği altında mensubu bulundukları bakanlık ve kurumların yönetimi geliştirme faaliyetlerini yürütmelidirler.²⁹

Görüldüğü gibi, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, dönemin yönetim alanında çalışan önemli akademisyenlerinin öncülüğünü yaptığı, ileri gelen bürokratlarının da katkı gerçekleştirdiği, oldukça kapsamlı bir biçimde hazırlanmış, var olan sorunları iyi tespit etmiş bir projedir. Ancak projenin sadece merkezi yönetimin merkez teşkilatını incelemesi, kapsam dışı kalan diğer alanlar (taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT'ler) için benzeri bir çalışma yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir. Bu yüzden Projenin bitiminden yaklaşık bir yıl sonra, Projeyi tamamlayıcı bazı çalışmalar yürütülerek bitirilmiştir.³⁰

Dinçer ve Ersoy'a göre, MEHTAP “1960'ların ilk yarısı içinde gerçekleştirildiği için dönemin özelliklerini taşımakta yani ‘bürokrat devrimcilerin’ düşüncelerinden belli ölçülerde etkilenmiş bulunmaktadır. Bununla beraber Türk idaresinin sorunlarına sağlam teşhisler getirmekte, çağdaş bir hizmet devletinin nasıl bir örgütlenme içine girmesi, nasıl bir personel politikası izlemesi konusunda yol gösterici önerilerde bulunmaktadır... ve rapor Türk İdare tarihinde uzun süre etki yapacak bir özelliğe sahiptir.”³¹

Ergun'a göre ise, “MEHTAP ve temel olarak onun kaynaklık ettiği diğer yeniden düzenleme çalışmaları, genelde insan faktörünü, çevresinin etkisini ve örgütsel davranışın mekanik olmayan yanlarını yeterli ölçüde hesaba katmamışlar; önderlik ve kişisel olmayan ilişkileri ihmal etmişlerdir.”³²

29 a.g.k.

30 Bkz. Arif T. Payaslıoğlu, Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, TODAİE ve DPT ortak yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara-1966.

31 Nabi Dinçer - Turan Ersoy, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 4, Aralık 1974, s. 73-74.

32 Turgay Ergun, “Türkiye’de Yönetim Biliminin Uygulamaya Yansımaları” 16-18 Ekim 1985 tarihleri arasında Ankara’da yapılan Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi Sempozyumu’na sunulan bildiri.

C. İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU RAPORU

MEHTAP ve onu tamamlayıcı çalışmaların dışında bazı küçük nitelikli denilebilecek çalışmalar 3 yapılmasına karşın, 12 Mart 1971 muhtırası sonucunda işbaşına gelen hükümet, yeniden kapsamlı idari reform çalışmalarına başlamış, bunu “idari ve ekonomik yapının modernleştirilmesi” biçiminde hükümet programında ifade etmiştir.³⁴ Bu amaca yönelik olarak, 29.5.1971 tarihinde 7/2527 sayılı kararname ile, “Hükümet programına göre, Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere” bir “Danışma Kurulu” oluşturulmuş³⁵, Kurul 18 Haziran 1971 tarihinde göreve başlamıştır.³⁶

Daha sonra Başbakanlığın 15. 6. 1971 tarih ve 91-34/8308 sayılı yazısıyla, Danışma Kurulu’nun çalışma esasları belirlenmiştir. Buna göre Danışma Kurulu:³⁷

1. İdarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejisinin tespit edilmesi,
2. Yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak,
3. Yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini saptamak,
4. O güne kadar yapılan idari reform çalışmalarını değerlendirmek ve uygulama programına bağlamak,
5. İktisadi Devlet Teşekküllerinin yeniden düzenleme çalışmaları ile, genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında uyum sağlamak ile görevlendirilmiştir.

33 Bu çalışmalar için bkz. Kenan Sürgit, “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 13, Sayı 3 Eylül-1980, s. 54-57.

34 2. 4. 1971 tarihinde T.B.M.M.’de okunan Hükümet programı, s. 4-5.

35 Danışma Kurulunun üyeleri şunlardır: İ. Rüştü Aksal (Eski Maliye Bakanı), A. Rıza Alpaslan (Danıştay Üyesi), Ziya Çöker (İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürü), Turhan Esener (Prof. Dr., Ankara Ü. Hukuk Fakültesi), Şeref Gözübüyük (Prof Dr., TODAİE Genel Müdürü), Hamza Gürgüç (Orgeneral, Yüksek Askeri Şura Üyesi), Ziya Kayla (Vakıflar Bankası Yönetim Kurulu Üyesi), Şafak Uzsoy (ODTÜ Öğretim Üyesi), İbrahim Senil, (Anayasa Mahkemesi Eski Başkanı). Daha sonra 2.7.1971 tarih ve 7/2749 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla, TODAİE Öğretim Üyesi Kenan Sürgit raportör üye olarak Danışma Kurulu’na katılmıştır.

36 Kenan Sürgit, Türkiye’de İdari Reform..., a. g. k., s. 149.

37 İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları No: 123, Ankara-1972, s. 1,223.

Daha sonra Kurulca, kendi üyeleri arasından seçtiği Proje Müdürünün bilimsel ve idari sorumluluğu altında, bir genel araştırma grubu ile, dokuz araştırma grubu oluşturulmuştur. Araştırma grupları, o güne kadar yapılan idari reform ile ilgili araştırma ve incelemeleri, ilgili kuruluş ve kişilerin görüşlerinden ve öteki kaynaklardan yararlanarak, birer araştırma grubu raporu hazırlamışlardır. Bu çalışmalarda, o güne kadar yapılan “MEHTAP Raporu”, “Merkezi Hükümetin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme”, “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi” ve “İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor” adlı incelemeler esas alınmıştır.³⁸

Danışma Kurulu genel bir yaklaşımla, tüm kamu yönetimi birimleri ile, kamu kuruluşlarını çalışma kapsamına almıştır. Bu çerçevede, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol ve örgütlenme, merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra teşkilatı, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar, personel yönetimi, mali yönetim gibi konu ve alanlar üzerinde durulmuştur. Ancak Cumhurbaşkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlardan bazıları, çeşitli faktörlerin etkisiyle çalışma dışı bırakılmışlardır.³⁹

Kurul, çalışmalarının adını “İdarenin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptama Projesi” olarak belirlemiş ve proje çalışmaları, 5 Temmuz-14 Eylül 1971 tarihleri arasında TODAİE’nin tüm olanaklarından yararlanılarak, çeşitli kamu kuruluşlarının yardım ve işbirliği ile gerçekleştirilmiştir. Projede, TODAİE ile çeşitli bakanlık ve kuruluşlara mensup 40 uzman, 6 uzman yardımcısı ve 10 idari personel görev yapmıştır.⁴⁰

Proje çalışmaları Ekim 1971’de genel raporun hazırlanması ile sonuçlanmış, İdari Reform Danışma Kurulu, raporunu 10 Kasım 1971 tarihinde Hükümete sunduktan sonra dağıtmıştır.⁴¹ Hazırlanan Rapor, bir giriş bölümü ile, iki ana bölümden oluşmuştur. Girişte idari reformun anlamı ve niteliği gibi bazı teorik konular üzerinde durulmuş⁴², Türk kamu yönetiminin o günkü

38 k., s. 3.

39 k., s. 2-3.

40 a. k., s. 3-4.

41 Kenan Sürgit, Türkiye’de İdari Reform a. g. k., s. 158.

42 Raporla idari reform tanımının yer alması, konuyu daha somut bir zeminde değerlendirmeye olanak vermiştir. Rapor’da idari reform “Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacıyla güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlanmıştır (a. g. r, s. 7).

durumu ve yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler ile, o güne kadar yapılan idari reform çalışmaları sonuçları ile birlikte ele alınmıştır. Raporun birinci bölümünde yeniden düzenlemede izlenecek yol ve örgütlenme, ikinci bölümünde ise, yönetimin yeniden düzenlenmesinde uyulacak ilkeler incelenerek önerilerde bulunulmuştur.

Raporun birinci bölümünde yer alan “yeniden düzenlemede izlenecek yol ve örgütlenme”ye ilişkin önerilerin bazıları özet olarak şöyledir:⁴³

- Yönetimi geliştirme hizmetinin merkezi yönetimin önemli bir görevi olduğu kabul edilmelidir.
- Her kuruluş, kendine ait yeniden yapılanma çalışmalarını, görevlerinin bir parçası bilmelidir.
- İdari reform çalışmalarında, artık yeni araştırmalar yapmak yerine, var olan araştırmalardaki saptamaların süratle uygulamaya geçirilmesi için çalışılmalıdır.
- Rapor önerileri. Bakanlar Kurulunda kabul edildikten sonra, bir uygulama programı hazırlanmalıdır.
- İdari reform konusunda görevli olan kuruluşlar güçlendirilmelidir.
- Bir “Merkezi İdareyi Geliştirme Birimi” kurulmalıdır. Bu birim genel politika ve hedeflerin saptanması ve bu doğrultudaki çalışmaların yürütülmesinden sorumlu olmalıdır. Bu birimin sorumluluk alanına, genel yönetim yanında, taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT’lerde girmelidir.
- Bu birim Başbakanlığa bağlı olmalı, birimin sorumluluğu Başbakan adına yönetimden sorumlu bir Devlet Bakanına verilmelidir.
- Merkezi birimin yanında, bütün bakanlık, genel müdürlük ve hizmetin gerektirdiği diğer kuruluşlarda da bir idareyi geliştirme birimi kurulmalıdır. Bu birimler, kuruluşların üst düzey yöneticilerine bağlı olmalıdır.
- Merkezi idareyi geliştirme birimi ile, bakanlık kurum ve kuruluşlarında yer alan idareyi geliştirme birimleri sıkı bir işbirliği içinde olmalıdır.

Danışma Kurulu’nun raporu Hükümete sunulduktan sonra, tüm bakanlık ve kuruluşlara gönderilmiş ve belli bir süre içinde görüşleri istenmiştir. İdari

43 İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, s. 29-34; A.Ümit Berkman, “Planlı Dönemde İdari Anlayışı ve Uygulaması: İdari Reformun “Yönetilmesi” Açısından Bir Değerlendirme”, ODTÜ Gelişim Dergisi- Özel sayı. 1981, s. 217-218.

Reform Danışma kurulu dağıldığı için, yeniden düzenleme çalışmalarının sürdürülmesi için 1972 yılı programına uygun olarak, DPT tarafından bazı önlemler alınmıştır. Bu önlemler kapsamında, DPT Müsteşarının başkanlığında, beş kişilik bir komisyon kurulmuştur. Ancak bu komisyonun konu ile ilgili etkin bir biçimde çalışma yapamadığı söylenebilir. 4

Gerek Mehtap Raporu ve gerekse İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'ndan sonra, Devlet Planlama Teşkilatı'nın devreye sokulması, ilginç bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. O dönemlerde çok iyi yetişmiş uzmanlara sahip olmasına rağmen, zaten ağır bir yük olan plan ve program yapma yanında idari reform ile ilgili konuların gereğince takip edilip sonuçlandırılması pek mümkün olmamıştır. Dolayısıyla, yönetimin yeniden düzenlenmesi sorumluluğunun, esasen ağır bir yük altında bulunan DPT tarafından üstlenilmesi ve bu sorumluluğun kalkınma planlarına ve yıllık programlara konulan önlemlerle gerçekleştirilmeye çalışılması girişimi başarıya ulaşmamıştır. 45

12 Mart müdahalesi sonrasında, merkezi düzeyde yürütülen Danışma Kurulu'nun çalışmaları yanında, bakanlıklar düzeyinde de bazı idari reform /yeniden düzenleme çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Bu bakanlıklar şunlardır: İçişleri Bakanlığı (iç düzen çalışmalarını yürütmüştür), İmar ve İskan Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Köy İşleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı. Bunların yanında, Adalet, Dışişleri, Gençlik ve Spor ve Çalışma Bakanlıkları ile, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlarda yeniden yapılanma çalışmaları yürütmüşlerdir. 46

D. 12 EYLÜL 1980 SONRASINDA YAPILAN İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

1970'li yılların başında girilen idari reform çalışmaları, uzun soluklu bir çabaya dönüşmemiş, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda dile getirilen önerilerin çoğu hayata geçirilememiştir. 1973 seçimlerinden sonra işbaşına gelen hükümetlerin programlarında, döneme ait kalkınma planlarında idari reforma, yönetimin iyileştirilmesine vurgular yapılmakla beraber, konu ile ilgili kayda değer bir somut ilerleme görülmemektedir. Hatta, istikrarsız siyasi yapı

44 Kenan Sürgit, Türkiye'de İdari Reform....., a. g. k., s. 158.

45 Kenan Sürgit, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 13, Sayı 3 Eylül-1980, s. 58.

46 Kenan Sürgit, Türkiye'de İdari Reform....., a. g. k., s. 156-157.

içerisinde bürokrasi aşırı bir biçimde politik müdahalelere maruz kaldığından, yönetimde bir gerilemeden dahi söz etmek olanaklıdır.⁴⁷

Böylelikle 1980'li yıllara gelindiğinde, Türk kamu yönetimi, örgütlenişi ve işleyişiyle, kendisinden beklenen işlevleri, hızlı ve etkinlikten uzak toplumsal ve ekonomik gelişmelere göre kendini yenileme yeteneğinden ve esnekliğinden yoksun bir yapıya sahipti. Dolayısıyla, kamu hizmetleri gereken hız, kalite ve verimlilikle üretilemediği için, kalkınma planlarıyla amaçlanan sonuca ulaşmak da mümkün olmamıştır.⁴⁸

Kamu yönetiminin işleyişindeki bu bozukluk, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesinden sonra işbaşına gelen Hükümet tarafından iyileştirilmeye çalışıldığı gibi, 1983 seçimlerinden sonra görev alan Hükümet tarafından da yeniden düzenlemeye tabi tutulmuş ve kamu yönetimindeki olumsuzluklar giderilmeye çalışılmıştır. 1980'li yılların sonuna doğru da kamu yönetiminde yeniden yapılanma amacına yönelik olarak, kapsamlı bir proje olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) sonuçlandırılmıştır.

Askeri müdahaleden sonra, 21.9.1980 tarihinde kurulan hükümet, programına kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir çok konuyu almış ve “Türkiye’nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelleyen en önemli faktör haline gelmiş bulunan Türk kamu yönetimini yeniden düzenleme”ye vurgu yapmıştır. Programda idari reform ile ilgili yapılacak işler ve alınacak önlemlerin bazıları şunlardır:⁵⁰

- Kamu görevlilerini siyasi etkinin dışında bırakıcı önlemler almak,
- Kamu yönetimi örgütünün bütünüünün gözden geçirilmesi ve kısa sürede pratik düzenlemelerin yapılması,
- Devlet Memurları Kanunu’nun ve diğer personel ile ilgili mevzuatın süratle ele alınması ve yeniden düzenlenmesi,
- Aşırı merkezîyetçiliğin terk edilerek, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması,

47 Bu konuda bkz. Refik Çulpan. "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2, Haziran 1980, s. 31-45; Bülent Ardanıç-Turgay Ergun, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2, Haziran 1980, s. 3-18

48 Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3, Eylül 1987, s. 29.

49 27 Eylül 1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyinde okunan Hükümet Programı, s. 6.

50 g. p. , s. 6-7.

Kırtasiyeciliğin ve bürokratik formalitelerin azaltılması.

Görüldüğü gibi, askeri müdahaleden sonra iş başına gelen hükümet, kamu yönetiminde köklü bir reform gerçekleştirmeyi gündemine almıştır. Bu konuda dönemin Başbakanı Bülent Ulusu'nun şu sözleri ve kamu yönetimi hakkındaki değerlendirmeleri kayda değerdir:⁵¹

“Mazisi yüzyıllara dayanan Türk idare yapısı, şartların değişmesiyle yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uyduramayarak eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetiminde, aşırı merkezîyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir. Kalkınmakta olan bir ülke durumundaki Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelleyen en önemli faktör, Türk idaresinin bu hastalıklarıdır. Bu tabloya, bir de son yıllardaki anarşik ortam eklenince, idare toplumun güven ve huzurunu sağlamada yetersiz kalmıştır.”

Genel olarak değerlendirildiğinde bu sözler, o günkü yapıya yönelik olarak Türk kamu yönetiminin ağır bir eleştirisi niteliğindedir. Bu ağır eleştiriyi daha da anlamlı kılan, eleştirinin bir Başbakan tarafından yapılmasıdır.

Bu yaklaşım doğrultusunda, hükümetin çalışmalara başlamasından kısa bir süre sonra, Ekim ayı içinde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalara başlanmıştır. İlk olarak, kamu personel sisteminin sorunları için “Yöneylem Araştırması” yapmak üzere bir komisyon oluşturulmuştur.⁵² Komisyonun yaptığı ön çalışmalar, kamu personel sorunlarının üç temel nedenden kaynaklandığını ortaya koymuştur. Bunlar; Devletin uyguladığı istihdam politikası, personel rejimi ve kamu yönetimindeki dengesizliklerdir.⁵³

Bu saptamadan kısa bir süre sonra, üç temel sorun alanına ilişkin olarak, “Kamu İstihdam Politikası”, “Personel Rejimi” ve “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” komisyonları oluşturularak çalışmaya başlamışlardır. Bir süre sonra çalışmalarını tamamlayan komisyonlardan ilk ikisi, sadece var olan sorunlar ve aksaklıklar üzerinde dururken, Kamu Yönetiminin Yeniden

51 Başbakan Bülent Ulusu'nun Konuşma, Demeç ve Mesajları (21 Eylül 1980 - 31 Aralık 1981). Başbakanlık Basımevi, Ankara-1982, s. 17.

52 Komisyonun üyeleri: Kurthan Fişek, Hayri Can, A. Natiz Demiröz, Selahattin Oztürk, Mehmet Gültekin, Ülkü Türk Güven, Mustafa Keten, Atilla Olgaç, Tahir Saral, Kenan Sürgit, ve Fahri Uzunefe.

53 Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin...”, a. g. k. , s. 38.

Düzenlenmesi Komisyonu raporunda sorun ve aksaklıkların yanı sıra, çözüm önerilerine de yer vermiştir. 4

Bu Rapor⁵⁵, Ulusu Hükümeti döneminde yapılan çalışmaların temelini oluşturmuştur. Raporun “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinin Temel Esasları” başlığını taşıyan girişinde, yönetimin genel görünüşü, yönetimin yapısı ve sorunları, o güne kadar yapılan yönetimi geliştirme çalışmalarının sonuçları, izlenecek yöntem ve sorunlar ele alınmıştır.

Raporda yönetimi geliştirme çalışmaları için uyulacak esaslar:

- Yönetimi geliştirme çalışmalarının amaç, kapsam ve metodunun belirlenmesi,
- Yeniden yapılanma çalışmalarının bilimsel çalışmalara dayandırılması,
- Araştırmalar sonucunda geliştirilen önerilerin yaşama geçirilebilmesi için karara bağlanmasının sağlanması,
- Yeniden yapılanma uygulamalarının planlı bir biçimde yapılması,
- Uygulamanın izlenmesi ve gereken düzeltme önlemlerinin alınması biçiminde belirtilmiştir.⁵⁶

Bu dönemde yapılan çalışmaların ilk sonuçlarından bazıları kimi bakanlıkların kaldırılması ve birleştirilmesi biçiminde karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda, Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığı’na devredilmiş, Tarım Bakanlığının adı da Tarım ve Orman Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.⁵⁷ Diğer bir düzenleme ile⁵⁸ Kültür Bakanlığı kaldırılarak, bakanlığın örgütü, yeni oluşturulan “Kültür ve Turizm Bakanlığına devredilmiştir. Bu yolla “Turizm ve Tanıtma Bakanlığı” işlev ve isim değişikliğine uğramıştır. Yapılan bu değişiklikler kapsamında, yeni oluşturulan bakanlıkların iç örgütlenmesi de yeniden düzenlemeye tabi tutulmuştur.⁵⁹

Bu düzenlemelerin yanında bütün bakanlıklar için çerçeve bir yapı öngören 8/4334 sayılı ve “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları

54 a.k

55 Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara-1982. g. r., s. 150-153; Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin...”, a. g. k., s. 41.

56 13. 2. 1981 tarih ve 2384 sayılı Kanun.

57 Devlet Başkanlığının 25 Kasım 1981 gün ve 4-901 sayılı kararı.

58 Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin...”, a. g. k., s. 41-43.

Hakkında Kararname”, 27.2.1982 yılında Bakanlar Kurulunda kabul edilmiş,60 bu Kararname ile, bakanlıkların sistemli bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu Kararname ile, bakanlıklar için yeni bir birim olan, “Bakanlık Genel Sekreterliği” ve “Bakanlık Komptrolörlüğü” oluşturulmuştur. Ancak bu Kararname yetki kanunu alınmadığından dolayı uygulamaya geçirilememiştir.61

Daha sonra, 17.6.1982 tarihinde 2680 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi” ile ilgili yetki kanunu çıkarılmıştır. Bu yetki kanununa dayalı olarak, 26. 8. 1982 tarih ve 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu kararnameye göre, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli bir biçimde yürütülebilmesi için; kamu kurum ve kuruluşları ile, Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ve bunların birliklerinin kuruluş, görev, yetki ve işleyişleri yeniden düzenlenecek, ancak bu çalışmalar komisyon raporları yerine, Kanun Hükmünde Kararnameler hazırlanarak sonuçlandırılacaktır.62

Böylece, daha önceki uygulamaların tersine, rapor hazırlama yerine, doğrudan KHK tasarısı taslağı hazırlamak, yeniden düzenleme çalışmaları açısından, daha pratik ve sonuca götürücü bir yol olarak görülmektedir. Bu yolla komisyon çalışmalarından daha etkin ve hızlı bir biçimde yararlanmak mümkün hale gelmiştir.

8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu kararı uyarınca yeniden düzenleme çalışmaları için Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Turgut Özal başkanlığında beş bakandan oluşan alt kurula bağlı olarak üç ayrı komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonlar:

- TODAİE Genel Müdürünün yönetiminde “Kamu Yönetimi Komisyonu”⁶³
- DPT Müsteşarının yönetiminde “Genel İstihdam Komisyonu”,⁶⁴

59 28. 2. 1982 tarih ve 17619 sayılı Resmi Gazete.

60 Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin...”, a. g. k. , s. 44-46.

61 a. k., s. 47.

62 Komisyon üyeleri şunlardır: A. Şeref Gözübüyük, Kurthan Fişek, Sadullah Aygün, Sadık Baklacioğlu, Hamit Cemiloğlu, Tali Dinçer, Ferit Demirhan, Uluer Engin, Adnan Katan. Seyfettin Naliş, Biltekin Özdemir, Selahattin Özmen, Arif Payaslıoğlu, Halit Saltık, Necdet Serin, Kenan Sürgit ve Mustafa Tosun (bir üyenin adı saptanamamıştır).

Yine DPT Müsteşarının yönetiminde “Personel Rejimi Komisyonundur.”

Böylece, kamu yönetimi için yeniden düzenleme çalışmaları Kamu Yönetimi Komisyonunun yönetiminde bir Merkezi Proje Grubunca yürütülmüştür. Komisyon kendisine verilen görevleri, 26. 8. 1982 tarih ve 8/5284 sayılı BKK, 10.8.1982 tarih ve 16-11 (00) 01420 sayılı Başbakanlık genelgesi ve Başbakanlık emirleri çerçevesinde yerine getirmiştir. Temel çalışmalar; TODAİE, üniversiteler, kamu yönetimi ve özel sektörden seçilen 113 uzmanın görev aldığı 7 çalışma grubu tarafından gerçekleştirilmiştir.⁶⁶

Kamu Yönetimi Komisyonu, 19.9.1982 ilk toplantısını yaparak işe başlamış, yetki kanunu bir buçuk yıllık süresini tamamladığı 19.12.1983 tarihinde fiilen son bulmuştur. Çalışmaların gerektirdiği harcamalar 8/5784 sayılı BKK’nın 4. maddesine göre örtülü ödenekten Proje Müdürlüğü emrine verilen paradan karşılanmıştır.⁶⁷

Komisyon, saptanabildiği kadarıyla, çerçeve niteliğinde 7, Başbakanlıkla ilgili 16, Başbakanlık bağlı kuruluşları ile ilgili 15, Bakanlıklar ile ilgili 20, yerel yönetimlerle ilgili 5, kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili 3, kırtasiyecilikle savaş ile ilgili 18 ve çeşitli konularla ilgili 5 Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Taslağı hazırlamış, ayrıca çeşitli konu ve tasarılarla ilişkin görüş bildirmiştir.⁶⁸ Kamu Yönetimi Komisyonunun belli başlı çalışmaları şunlardır.

-
- 63 Bu komisyonun şu kişilerden oluşmuştur: Yıldırım Aktürk, Mahir Barutçu, Alptekin Erdoğan, Yusuf Hamurdan, Teoman Güner, Hamit Cemiloğlu, Mehmet Keçeciler, İbrahim Düzyol, Murat Ülgen, Mesut Gülmez ve Abdurrahman Akyel.
 - 64 Bu komisyonun üyeleri: Oğuz Onaran, M. Tevfik Atalay, Şevki Göğüşger, Nedim Kurtoğlu, Erol Atuk, Şükrü Özkan, Tahir Saral, Atilla Olgaç, Hayri Can, İsmet Tan, Hayrettin Kalkandelen’dir.
 - 65 Oluşturulan bu çalışma gruplarının adları şöyledir: Merkezi İdare Çalışma Grubu, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Çalışma Grubu, Mahalli İdareler Çalışma Grubu, Tarım Satış ve Kredi Kooperatifleri Çalışma Grubu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Çalışma Grubu, Kırtasiyecilikle Savaş Çalışma Grubu. Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin...”, a. g. k., s. 48-49.
 - 67 a. k., s. 49.
 - 68 Tacettin Karaer, “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, Mart 1987, s. 73
 - 69 Komisyonun faaliyetleri Tacettin Karaer tarafından, Proje Müdürü Kenan Sürgeit’in notlarından saptanmıştır. Komisyonun saptanabilen tüm faaliyetleri için bkz. Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin...”, a. g. k., s. 49-52.

- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtiçi Teşkilatı Hakkında KHK,
- Bölge Valiliği Hakkında KHK,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında KHK,
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi Hakkında KHK,
- Kamu Yönetimi Akademisi Kurulması Hakkında KHK,
- Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı kurulması hakkında KHK,
- Belediyeler Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Köy İdareleri Hakkında KHK,
- İl Özel İdareleri Hakkında KHK,
- Anakent Belediyeleri Hakkında KHK,
- Mahalle Muhtarları Hakkında KHK.

Ülkedeki sosyal ve ekonomik bunalımdan sonra gerçekleşen askeri müdahaleden sonra iş başına gelen Hükümet, temelde Milli Birlik Konseyi'nin görüşleri doğrultusunda Devlet'te aksayan yönleri işlerlik kazandırmak amacıyla bir çok etkinlik gerçekleştirmiş, çeşitli alan, kurum ve kuruluşlara yönelik yasalar çıkarmıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması çalışmaları da bu geniş kapsamlı çalışmaların bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde ilk olarak kullanılan rapor düzenleme yerine, doğrudan KHK tasarı taslağı hazırlamak uygulaması, yeniden düzenleme çalışmaları için, hız ve etkinlik sağlayan bir yol olarak nitelendirilebilir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar, 1983 yılında hükümet görevini devralan ANAP hükümetince de değerlendirilmiş ve kullanılmıştır. Yalnız ANAP hükümeti daha önce hazırlanmış KHK taslağı tasarılarını gündemine alırken kendi siyasi ve ekonomik bakış açısı doğrultusunda değişikliklere gitmiştir.⁷⁰

Bu kapsamda olmak üzere, 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 27.9.1984 tarih ve

3046 Kararıyla TBMM'de değiştirilerek kabul edilmiştir. Bu kanunla; merkez, taşra, yurtdışı teşkilatları, bağlı ve ilgili kuruluşlar kapsamında, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili verimli ve ekonomik bir biçimde yürütülebilmesi amacıyla, Bakanlıkların kurulmasına, teşkilat görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir.⁷¹

1984-1988 yılları arasında konu ile ilgili yapılan diğer bazı düzenlemeler şunlardır:⁷²

- Halka doğrudan verilen hizmetlerin bazılarında usul ve işlemler sadeleştirilmiş, işlemlerde vatandaşın beyanına dayanan bir sistem getirilmesi konusunda çalışmalar yapılmıştır.
- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında iyileştirmelere kademeli olarak devam edilmiştir.
- 1988 yılında Kamu İktisadi Teşebbüslerinde tüm statülerde çalışan personel için sözleşmeli istihdam sistemi getirilmiştir.
- Metropolitan alanlarda ortaya çıkan sorunları çözmek amacıyla, 27.6.1984 tarihinde 3030 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş ve bu belediyelere ek mali imkanlar ve imtiyazlar sağlanmıştır.
- İl Özel İdareleri hakkındaki 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın bazı maddeleri 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir.
- Belediyelerin ve il özel idarelerinin mali yönden güçlendirilmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

Bunların yanında 1984 yılında, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapordan bu yana bütün raporlarda yer alan merkezi bir idareyi geliştirme biriminin kurulması biraz farklı da olsa gerçekleşmiş, Başbakanlık teşkilatını düzenleyen 3056 sayılı Kanunla başbakanlık örgütü içinde "İdareyi Geliştirme Başkanlığı" kurulmuştur. Bu başkanlığın görevleri şunlardır:

- a) Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak,

71 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler (1984-1988), DPT Yayınları, Ankara-1990, s. 412.

72 k., s. 412-413.

- b) Kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak,
- c) İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak,
- d) Başbakanlığın koordinatörlüğünde görevleri ile ilgili konularda teşkil edilen kurullara sekreteryaya hizmeti yapmak,
- e) Makamca verilen benzeri görevleri yapmak.

Ancak bugüne kadar, bu Başkanlığın raporlarda ifade edilen biçimde etkin ve yönlendirici bir biçimde çalışması olgusu gerçekleştirilebilmiş değildir.

E. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ (KAYA)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Yönetim Biliminin ülkemizdeki yaklaşık 50 yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amacına yönelik olarak yapılan ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan önemli birtakım araştırma etkinliklerinin en son ve kapsamlı örneğidir.

1983 yılındaki genel seçimler sonucunda işbaşına gelen Hükümet, kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikli hizmetlerin birleştirilerek tek kuruluş içinde toplanmasını ele almış, bu konuda bakanlık sayısının azaltılması uygulamasına gitmiştir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi öncesinde bu yeni yapılanmanın sistemin işleyişine etkilerini değerlendirmeyi de içerecek bir biçimde, kamu yönetimi sisteminin yeniden gözden geçirilmesi bir gereksinim haline gelmiştir. Ayrıca Avrupa Topluluğu'na katılma kararı alınıp olan Türkiye'nin, Topluluk'a yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak da önemli hale gelmiştir. Bu amaçlara yönelik olarak DPT, TODAİE'den 1988 yılında yeni bir araştırma yapması isteminde bulunmuştur. İşte KAYA Projesi bu istemin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.⁷⁷

KAYA Projesi 1988 yılında başlamış, 1991 yılında bitirilmiştir. Proje, "Proje Yönetim Kurulunun"⁷⁴ yönlendirmesinde, bir "Genel Değerlendirme

73 Turgay Ergun, "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve KAYA Projesi" Amme İdaresi Dergisi (Tacettin Karaer'e Armağan), Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık-1991, s. 12.

74 Proje Yönetim Kurulu şu kişilerden oluşmaktadır: Prof. Dr. Nuri Tortop (Başkan), Prof. Dr. Turgay Ergun, Prof. Dr. Turgut Tan, Prof. Dr. Ömer Bozkurt, Doç. Dr. Doğan Canman. Doç. Dr. Yücel Ertekin, Doç Dr. Ömer Peker, Dr. Selçuk Yalçındağ.

Grubu”, yedi ayrı araştırma grubunun çalışmaları sonucunda gerçekleştirilmiştir. Proje Yöneticiliğini Prof. Dr. Turgay Ergun yapmıştır. Proje kapsamında oluşturulan “araştırma grupları” şunlardır: Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu, Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum Araştırma Grubu, Taşra ve Yurt Dışı Kuruluşları Araştırma Grubu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Personel Rejimi Araştırma Grubu ve Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu.⁷⁵ Proje bitiminden sonra üç tane temel rapor yayınlanmıştır. Bunlar; “Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor”u,⁷⁶ “Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Rapor”u⁷⁶ ve “Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Raporu”dur.

DPT ve TODAİE arasında sağlanan uzlaşma sonucunda, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nin amacı, “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek” olarak belirlenmiştir.⁷⁷

Projenin genel kapsamı, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kumullarından oluşmuştur.⁷⁸

KAYA Projesi, son dönemlerde kamu yönetimi üzerine yapılan en kapsamlı projedir. MEHTAP Projesi kendinden sonra gelen diğer çalışmaları etkilediği gibi, KAYA’nı etkileri günümüze kadar devam etmektedir. KAYA Projesinde önerilen konular, kapsamı ve sistemli bir biçimde yaşama geçirilememişse de, bazı önerileri zaman içinde gerçekleştirilmiştir.⁷⁹

Projenin genel yaklaşımı ve mantığı hakkında bir değerlendirme yapan Ayman’a göre; “KAYA Projesi, mevcut yapıyı zamanın ilerisine taşıma

75 Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayınları No: 238, Ank.-1991, s. 5-6.

76 Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayın No: 247, Ankara-1992.

77 Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, s. 3.

78 a. k.

79 Örneğin personel almada merkezi sisteme geçiş gibi.

iddiasında olan bir reform çalışması olarak, kendisi zamanın gerisinde kalmış olma” özelliğine sahiptir.⁸⁰ Projede devletin işlevleri sorgulanmamış, devletin küçültülmesi vb. konularda bir değerlendirme yapılmamıştır.⁸¹

Geray’a göre ise, KAYA Raporu birkaç önemli özelliğe sahiptir. Bunlardan birincisi, KAYA’da kamu yönetiminin farklı alanları (merkezi yönetim, taşra birimleri ve yerel yönetimler) bir bütünlük içinde bir arada ele alınmıştır. Daha önceki birimlerde bu bütünlük tam olarak oluşturulamamıştı. İkincisi, hem yerel yönetimlerin kendi aralarında, hem de merkezle ve merkezi yönetimin taşra birimleri arasında gerekli bağlantılar kurulmağa çalışılmıştır. Üçüncüsü, KAYA’da verimlilik, etkinlik ile demokratiklik birbiriyle çelişen iki zıt kavram olarak ele alınmamıştır.⁸² Bu genel saptamanın yanında, Raporda yer alan İçişleri Bakanlığı’nın yerel yönetimler konusundaki yetkilerinin artırılması önerisi Geray tarafından olumlu bulunmamaktadır.⁸³ KAYA bir yerel yönetim reformu için ilke ve öneriler içermekle beraber, katılımcılık açısından bir eksiklik taşımaktadır.⁸⁴ Bunun yanında, merkeziyetçi-bürokratik nitelikleri yerel düzeydeki sisteme; güçlü, demokratik ve etkili/verimli hizmet üreten bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılması KAYA Raporunun temel hedefi olmuştur.⁸⁵

III. SON DÖNEM YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI

KAYA projesinden sonra, geniş çaplı bir yeniden yapılanma çalışmasına girilememiştir. Ancak bu dönemde Türkiye’de toplumsal, siyasal ve ekonomik koşullar geçmişe göre oldukça değişmiştir. Bu değişen koşullar ister istemez kamu yönetimi alanında bazı şeylerin yapılmasını siyasal iktidarlara dayatmıştır. Bunun yanında değişen çevresel koşulların farkında olan bazı kurumlar da kendiliğinden değişim için bir çaba içine girmişlerdir.

KAYA Projesinin başladığı dönemde yürürlükte olan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 - 1989) ile bittiği zaman yürürlükte olan Altıncı Beş

80 Birgül Ayman Güler, Yeni Sağ.., a. g. k., s. 39.

81 k., s. 39.

82 Cevat Geray, “KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, Ocak-1993, s. 10.

83 a. k., s. 11.

84 a. k., s. 16.

85 Selçuk Yalçındağ, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 3, Eylül-1991, s. 132.

Yıllık Kalkınma Planında (1990 - 1994) yeniden yapılanma olgusunun yine gündemde olduğu görülmektedir. Bu planlarda yeniden yapılanma için “kamu yönetiminin iyileştirilmesi” ifadesi tercih edilmiştir. Bu kapsamda V. BYKP’da konu ile ilgili bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, yetki devri, personel sisteminin iyileştirilmesi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması gibi ilke ve politikalar belirlenmiştir.⁸⁶

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında ise,

- Kamu yönetiminin gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda bir teşkilat yapısına kavuşturulması,
- Kamu hizmetlerinin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik biçimde yürütülmesi için modern yönetim sistemlerinin geliştirilmesi,
- Devlet-vatandaş ilişkilerinde vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemlerin sadeleştirilmesi ve işlemlerle ilgili rehber kitapların hazırlanması,
- Kamu personeli için rasyonel bir politikanın uygulanması ve ücret sisteminin geliştirilmesi,
- Avrupa Topluluğu’yla ilgili faaliyetleri yürütecek personelin eğitimlerinin tamamlanması ve uyum için gerekli tedbirlerin alınması gibi hedefler dikkati çekmektedir.⁸⁷

VII. BYKP (1996 - 2000) “kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması” konusundaki saptama ve hedeflerini “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında⁸⁶ biraraya toplamıştır. Bu planda, “küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde devletin rolünün yeniden tanımlanması” ilke olarak benimsenmekte⁸⁹ ve şu açıklamaya yer verilmektedir:

“Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması,

86 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayını, Ankara-1985, s. 173.

87 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, Ankara-1989, s. 325-326.

88 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara-1995, s. 117-123.

89 k., s. 118.

şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir anlayışın yerleştirilmesi esas olacaktır."⁹⁰

VIII. BYKP’de (2001 - 2005) “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması” başlığı altında 9. bölümde kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusu ele alınmıştır. Bu planda da "devletin rolünün yeniden tanımlanması" olgusunun gündemde tutulduğu görülmektedir. Planda genel yapı ve işleyiş hakkında şöyle bir saptama ortaya konmuştur: “Kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı devam etmektedir. Bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır... Halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve devletin teşkilat yapısının fonksiyonel hale getirilmesi önemini muhafaza etmekte, kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması örgütsel etkililiği zayıflatmaktadır.”⁹¹ 8. Plan "kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması" konusundaki temel amaçlarını;⁹²

- Demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişmeyi gözetken bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması;
- Kamu yönetimine hızlı bir işleyiş yapısının, kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin yöntemlerin yerleştirilmesi olarak belirlemiştir.

Yürürlükteki VIII. BYKP’nin öngördüğü hedefler doğrultusunda atılan somut adımlardan biri şubat 2001’de Başbakanlığın onayıyla, Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilebilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ile bir Çalışma Grubu’nun kurulması olmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı ile Adalet, İçişleri ve Maliye bakanlıklarının temsilcilerinden oluşan komitenin çalışmaları sonucunda "Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliş-

90 a.k

91 Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara - 2000, s. 190.

92 k.,s. 191.

tirilmesi” adlı bir rapor hazırlanarak Ocak 2002’de Başbakanlığa sunulmuştur.⁹³ Bu rapora dayalı olarak “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” Ocak 2002’de Bakanlar Kurulu’nca karar altına alınmıştır.

Eylem planının temel amaçları şunlardır:⁹⁴

- Yurttaşların haksız işlemlerle sıklıkla yüz yüze kaldıkları bazı çok önemli kamu hizmetlerinden (örneğin imar işlemleri, yatırım teşvikleri, şirket tescilleri) başlayarak topyekün bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında ivedilikle belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması.
- Haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma ya da ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması.
- Rüşvet ya da benzeri çıkar karşılığında haksız taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması.
- Yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi.
- Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığını dikkate alarak, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması; yatırımcı sermaye önündeki engellerin de standart hizmet sunum süreleriyle eşgüdümlü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması.
- Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi.

Eylem planının öncelikli hedefleri ise şöyle belirlenmiştir:⁹⁵

- Kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması,
- Kamu kuruluşları ile kamu vakıf ve dernekleri arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi,

93 Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu, Yönlendirme Komitesi, Ankara, Ocak-2002.

94 12. 1.2002 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu kararı.

95 a.k

- Personel sisteminin iyileştirilmesi,
- Bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve kamu yönetiminde saydamlığın artırılması,
- Sağlık sisteminin iyileştirilmesi,
- Denetim sisteminin güçlendirilmesi,
- Yargı sisteminin iyileştirilmesi,
- Kara para aklama ile mücadelenin etkin hale getirilmesi,
- Seçim kampanyalarının finansmanında hesap verilebilirliğin ve saydamlığın artırılması,
- Mal beyanında hesap verilebilirliğin artırılması ve
- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.

Bu Eylem Planı ile birlikte, Eylem Planı'nda belirtilen amaçlara ulaşılmasında etkinliğin ve koordinasyonun sağlanabilmesi için Başbakan tarafından belirlenen bakanlardan oluşan bir Komisyon ile sekreteryâ hizmetlerini yürütmek üzere üyeleri ile çalışma usul ve esasları Başbakanlıkça belirlenecek bir Kurul oluşturulmuştur. Karara ekli çizelgede, yapılması gereken işler tarihlendirilerek belirtilmiştir.

Ancak 3 Kasım 2003 seçimlerinde işbaşına gelen 58. Hükümet 57. Hükümet döneminde belirlenen bu eylem planını uygulamamış, buna karşılık kendi acil eylem planında “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında “merkezi idare reformu”, “yerel yönetimler reformu” ve “devlet personel rejimi reformu” alt başlıkları altında bu alanlarda yapılacak yeniden yapılanma çalışmaları belirtilmiş ve bu çalışmaların 1 ay ile bir yıl arasında değişen sürelerde yapılacağı ifade edilmiştir.⁹⁶

Acil Eylem Planı çalışmaları kapsamında bazı bakanlıkların birleştirilmesi gibi işlemler tamamlanmış, ancak köklü yeniden yapılanma çalışmaları henüz bir sonuca ulaştırılmamıştır. Bu alandaki en önemli somut uygulama bazı yasa tasarılarının hazırlanıp TBMM'ne sevk edilmesi biçiminde olmuştur. Bu kapsamda bir “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ile Yerel yönetim birimlerinden belediyeler ve il özel idareleri için “Belediye Kanunu Tasarısı”, “İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı” ve “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu

96 Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. <http://www.basbakanlik.gov.tr/acileylem/aep.doc>

Tasarısı” halen TBMM’nin gündemindedir. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT)” TBMM’de görüşülmüş tasarının adı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı”na dönüştürülmüştür.⁹⁷

Tasarının yasalaşması durumunda, içerdiği hükümler itibariyle Türk kamu yönetiminde önemli değişimlere ve kapsamlı bir yeniden yapılanmaya yol açacağı görülmektedir. Tasarının 1. maddesinde amaç; “katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir kamu yönetiminin kurulması; adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla, bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkili, kaldırılması, mevcutların bölünmesi veya birleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması; merkezi idare ile mahalli idarelerin teşkilat, görev, yetki ve kaynak dağılımı ile bunlar arasındaki ilişkilerin esas ve usullerinin düzenlenmesi” olarak belirtilmiştir.

Tasarıda kamu yönetimi için sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven, hizmetlerde yerellik, bilgi teknolojilerinden etkin bir biçimde yararlanmak gibi konular temel ilke olarak belirtilmektedir. Bunun yanında önemli bir düzenleme olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü yerel yönetimler lehine olmak üzere yeniden düzenlenmektedir.

Ancak KYTKT ile ilgili olarak farklı perspektiflerden ve çok sayıda görüş dile getirilmiştir. Örneğin, TESEV son yıllarda kamu yönetiminde yeniden yapılanma üzerine önemli çalışmalar yapan ve yayınlar yayımlayan bir sivil toplum örgütü olarak, KYTK Tasarısının eksik yanları olmakla birlikte, genelde olumlu bir niteliğe sahip olduğunu kamuoyuna açıklamıştır. TESEV raporuna göre; “TESEV Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının birinci bölümünde belirtilen kamu yönetiminin temel amaç ve görevlerini ve işleyiş ilkelerini memnuniyetle karşılamakta ve desteklemektedir. Tasarı, kamu yönetimi reformlarının hayata geçirilmesi için ülkemizin ne zamandır ihtiyacı olan siyasi iradeyi ortaya koymaktadır.” Bunun yanında TESEV’e göre, tasarının öngördüğü yönetim biçiminden doğabilecek ciddi riskler de vardır.⁹⁸

97 Bu yazı yayın aşamasında iken, yukarıda belirtilen tasarılar TBMM’de kabul edilmiş, bunlardan “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu” Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanarak yayımlanmıştır. Diğer kanunlar ise, bazı maddelerin yeniden görüşülmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM’ne geri gönderilmiştir.

98 http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf. 18.05.2004

Ayrıca Tasarı'nın ve ana sistematığına ilişkin ciddi eleştirilerde dile getirilmiştir. Örneğin Türkiye'nin tanınmış idare hukukçusu Ü. Azrak, tasarımı değerlendiren bir yazısında genel olarak idari reformun gerekliliği düşüncesini paylaşmakla beraber, Tasarının bu anlamda bir çözüm getirmediği ve uygulamasının önemli sorunlara yol açacağı biçiminde bir değerlendirme yapmaktadır." B.A. Güler ise, Tasarı'nın yasalaşması durumunda sosyal devletin ağır yara alacağı, piyasacı ve özelleştirmeci bir yapının kamu yönetiminde egemen olacağı biçiminde bir değerlendirme yapmaktadır.¹⁰⁰

SONUÇ

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda bazı kamu yönetimi örgütlerinin yapısı değiştirilmiş veya yeni kamu yönetimi birimleri oluşturulmuştur. Yapılan bu köklü düzenlemeler sonucunda Cumhuriyet rejimine uygun bir idari altyapı oluşturulmuştur. Ancak özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra, kamu yönetimini daha etkin ve verimli hale getirme yönünde bir gereksinim ortaya çıkmış, bu gereksinim doğrultusunda yapılması gereken düzenlemelere dair, dönemin hükümetlerinin görevlendirmesiyle yerli ve yabancı uzmanlar tarafından raporlar hazırlanmıştır. Bu raporların en önemlilerinden bir tanesi Başbakanlığın görevlendirmesi sonucunda F. Neumark tarafından 1949 yılında hazırlanan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor"dur. Bu rapor Türkiye'de idari reform üzerine yapılan ilk kapsamlı çalışma olarak nitelendirilmektedir. Ancak bu rapor ve hazırlanan daha başka raporların sonuçlarının uygulamaya aktarılması mümkün olmamıştır.

27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesinden sonra iş başına gelen hükümet kamu yönetiminin daha etkin ve verimli hale getirilmesi, dolayısıyla kamu yönetimi reformu üzerinde ciddiyetle durmuş, bu amaçla görev verilen TODAİE'ce 1961 yılında "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" hazırlanmış ve yayımlanmıştır. Bunu 1963 yılında MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Raporunun 1963 yılında bitirilip yayımlanması izlemiştir, ancak bu Rapor bulgu ve önerilerinin de kapsamlı bir biçimde uygulamaya aktarılması gerçekleştirilememiştir. Bu nedenle 1971

99 Bu eleştiriler için bkz. Ülkü Azrak, "Kamuda Tehlikeli Reform", <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=102145>, 12.01. 2004.

100

100 Tasarının ayrıntılı değerlendirmesi için bkz. Birgül Ayman Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Çalışma", http://www.esm.org.tr/Yazilar/Yazi_1ar/Kamuyonetimitasarisi.doc

yılında yine kapsamlı bir rapor olan ve MEHTAP'ın bulgularından da yararlanan "İdari Reform Danışma Kurulu Raporu" hazırlanmıştır. Ancak bu rapor önerileri de hayata geçirilememiştir.

1970 -1980 yılları arasında kamu yönetiminde bir iyileştirme sağlanamadığı gibi, bazı açılardan (yönetimde bozulma, aşırı politizasyon vb.) geri gittiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle 12 Eylül 1980 tarihindeki askeri müdahaleden hemen sonra, pek çok konuda olduğu gibi, kamu yönetiminin yeniden düzenlemesi çalışmalarına başlanmış ve bu amaçla içinde kamu yönetimi alanında çok değerli bilim adamları ve uzmanların bulunduğu komisyonlar oluşturulmuştur. Bu komisyonlardan "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu"nun raporu önemli sonuçlara yol açmış ve B. Ulusu Hükümeti döneminde gerçekleştirilen kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına temel oluşturmuştur. Bu dönemin temel bir özelliği, yapılması gereken düzenlemelerin Kanun Hükmünde Kararname formatında hazırlanmasıdır. Böylece bunları kısa zamanda işler hale getirmek olanaklı hale gelmiştir. Önceki dönemlere göre, 12 Eylül'den sonra daha kapsamlı idarede yeniden düzenleme çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Hatta bu çalışmaların bazıları daha sonra seçimle işbaşına gelen Hükümet için hazır veri oluşturmuş, bu yolla kısa sürede bazı düzenlemeler Hükümetinçe yapılabilmıştır.

1990' 11 yıllara yaklaşıldığında ise, değişen toplumsal ve ekonomik koşullar, Avrupa Topluluklarına dahil olma isteği gibi faktörlerin etkisiyle kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi tekrar belirgin bir hale gelmiş, bu alanda yapılması gereken işlere dair, DPT'nin isteği doğrultusunda TODAİE tarafından KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) Projesi yürütülmüş ve proje 1991 yılında sonlandırılarak raporu yayımlanmıştır. Ancak KAYA projesi bulguları da kapsamlı ve sistematik bir biçimde uygulamaya aktarılmamıştır.

Böylelikle günümüze, bir tarafta değişen toplumsal koşulların vatandaşta ortaya çıkardığı daha kaliteli ve etkin bir kamu hizmeti isteği, diğer tarafta, AB ile bütünleşme çalışmalarının oluşturduğu baskı ve değişen küresel şartlar ile teknolojinin dayattığı değişimle gelmiş bulunmaktayız. Özellikle demokrasi anlayışının vardığı düzey, vatandaş beklentilerini gereğince karşılama ve AB ile girilen bütünleşme süreci kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik ve katılım ekseninde bir yeniden yapılanma için çok uygun bir zemin oluşturmaktadır. Bu olguya değişen teknolojik şartlar ve bu kapsamda ortaya çıkan e-devlet uygulamaları da destek vermektedir.

Bunun yanında, 1970' 1 i yıllardan itibaren, tüm Batılı ülkelerin ciddi idari reform dönemine girdikleri gözlemlenmektedir. Bu reformlar, belli ortak

özelliklere sahiptirler ve genellikle, özel yönetim alanındaki tekniklerden esinlenmişlerdir. Bu özellikler başlıca, daha fazla hizmet ve müşteri odaklılık, pazar mekanizmalarının ve rekabetin gündeme gelmesi, işletme yönetimi tekniklerinin uygulanması gibi kamu işletmeciliği teknik, model ve fikirlerinin, kamu yönetiminde uygulanması yaklaşım ve yöntemlerini içermektedir.101

Yazıda aktarılmaya çalışıldığı gibi, Türkiye’de uzun yıllar kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusu sürekli gündemde olmuş, ancak yapılan çalışmalar daha çok teorik düzlemde gerçekleşmiş, hazırlanan raporların bütüncül bir bakış açısıyla uygulamaya aktarılması mümkün olamamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında en önemli faktör etkin, kararlı ve sürekli bir siyasi iradenin ortaya konamamasıdır. Son dönemlerde kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunda kapsamlı girişimlerin olduğu görülmektedir. Eleştirilebilir yanları olmakla birlikte, gerek KYTKT ve gerekse de diğer tasarımlarda ortaya konan genel yapı ve perspektifin, Batı ülkelerindeki reform anlayışıyla uyduğu, literatürde bu alanda ortaya konan düşüncelerden de izler taşıdığını ve bu alanda ülkemizde şimdiye kadar oluşan birikimden yararlanılarak oluşturulduğunu söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler (1984-1988), DPT Yayınları, Ankara- 1990.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, Ankara-1989.
- Ardanuç, Bülent -Turgay Ergun, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2, Haziran 1980.
- Arık, K. Fikret - Kenan Sürgit, “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)”, Yedinci İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963 - Ankara, İskan ve Şehircilik Derneği Yayınları No: 2, Ankara-1964.
- Azrak, Ülkü, “Kamuda Tehlikeli Reform”, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haber-no=102145>, 12.01. 2004.
- Barry, Norman P., Yeni Sağ (Çev. Cevdet Aykan), Tisamat, Ankara-1989.
- Başbakan Bülent Ulusu’nun Konuşma, Demeç ve Mesajları (21 Eylül 1980-31 Aralık 1981), Başbakanlık Basımevi, Ankara-1982.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayını, Ankara-1985.

Walter Kickert, “Public Management in the United States and Europe”, Public Management and Administrative Reform In Western Europe (Edit. Walter J. M. Kickert), Edward Elgar, Cheltenham UK- 1997.

- Berkınan, A.Ümit, "Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulaması:İdari Reformun "Yönetilmesi" Açısından Bir Değerlendirme", ODTÜ Gelişim Dergisi- Özel Sayı. 1981.
- Coşkun, Bayram, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990'lı Yıllardaki Gelişmeler ve İŞKUR Örneğinin İncelenmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2003.
- Çulpan, Refik, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2, Haziran 1980.
- Devlet Başkanlığının 25 Kasım 1981 gün ve 4-901 sayılı kararı.
- Dinçer, Nabi - Turan Ersoy, "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 4, Aralık 1974.
- Dinçer, Nabi -Turan Ersoy, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması, TODAİE Yayını No: 143, Ankara-1974.
- Dugget, Michael, "Kamu Yönetimlerinde Değişim: 'Sonraki Adımlar'" (Çev. A. Argun Akdoğan- Onur Ender Aslan), Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 35, Sayı: 2, Haziran 2002.
- Ergun, Turgay, "Türkiye'de Yönetim Biliminin Uygulamaya Yansımaları" 16-18 Ekim 1985 tarihleri arasında Ankara'da yapılan Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi Sempozyumu'na sunulan bildiri.
- Ergun, Turgay, "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve KAYA Projesi" Amme İdaresi Dergisi (Tacettin Karaer'e Armağan), Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık-1991.
- Geray, Cevat. "KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1. Ocak-1993.
- Güler, Birgül Ayman, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Çalışma", <http://www.esm.org.tr/Yazilar/Yazilar/ Kamuyonetimitasarisi.doc>
- Güler, Birgül Ayman, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları, TODAİE Yayın No: 266, Ankara-1996.
- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları No: 123, Ankara-1972.
- İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara-1965.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara-1991.
- Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayın No: 247, Ankara-1992.
- Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını No: 283, Ankara-1998.
- Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara-1982.
- Karaer, Tacettin, "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3, Eylül 1987.
- Karaer, Tacettin, "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, Haziran 1987.

- Karaer, Tacettin, “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, Mart 1987.
- Kazgan, Gülten, Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul-2002.
- Kickert, Walter, “Public Management in the United States and Europe”, Public Management and Administrative Reform In Western Europe (Edit. Walter J. M. Kickert), Edward Elgar, Cheltenham UK-1997.
- Koray, Meryem, “Küreselleşen Dünyada Avrupa Modeli’nin Sınırları ve Sorunları: Refah Devleti Nereye?”, Avrupa Araştırmaları Dergisi, Cilt: 9, S: 2, 2001.
- Kuyaksil, Ali, Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945-1963), Der Yayınları, Ekim-1994.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu-Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP), TODAİE, Ankara-1963.
- OECD’nin Düzenleyici Reform İncelemeleri Türkiye Raporu (Çev. Vedat Us-Ahmet Arslanoğlu) <http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/duyurular.htm>
- Payashoğlu, Arif T., Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, TODAİE ve DPT ortak yayım, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara-1966.
- Polatoğlu, Aykut, Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Metu Pres, Ankara- 2001.
- Pollitt, Christopher -Geert Bouckaert, Public Management Reform A Comparative Analysis, Oxford University Press, New York-2000.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT yayını: 2507-ÖİK:527, Ankara-2000.
- Sürgit, Kenan, “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 13, Sayı 3 Eylül-1980.
- Sürgit, Kenan, “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran 1968.
- Sürgit, Kenan, Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayınları No: 128, Ankara-1972.
- Şayian, Gencay, “Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 2 Haziran 1973.
- Şayian, Gencay, Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi, Ankara-1995.
- Şayian, Gencay, Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, TESEV Yayınları: 18, İstanbul-2000.
- T. C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporları-I, Ankara-1994.
- Tortop, Nuri -Eyüp G. İsbir-Burhan Aykaç, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara-2000.
- Tutum, Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” Yeni Türkiye Dergisi, 95/4.
- Tutum, Cahit, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları No. 3, Ankara-1994.
- Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu, Yönlendirme Komitesi, Ankara, Ocak-2002.

TÜSİAD Kamu Reformu Araştırması, Yayın No: TÜSİAD/T 2002-12/335, İstanbul – Aralık 2002.

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara-2000.

Yalçındağ, Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme idaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 3, Eylül-1991.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara-1995.

Yılmaz, Osman, Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT

Yayını, Şubat-2001.

2. 1. 2002 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

27 Eylül 1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyinde okunan Hükümet Programı

<http://www.basbakanlik.gov.tr>

<http://www.tesev.org.tr>

YEREL YÖNETİMLERDE D

EMOKRATİKLEŞME

Yrd.Doç.Dr. Rabia Bahar ÜSTE*

GİRİŞ

Ülke yönetimlerine bakıldığında demokrasi anlayışlarının birbirlerinden oldukça farklı algılandığını görmek olanaklıdır. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde merkezi ve yerel yönetimlerin demokratikleşme süreçleri de oldukça farklı aşamalar göstermektedir. Demokrasinin beşiği olarak adlandırılan İngiltere’de yerel yönetimler açısından “İdari Merkezden Yönetim” uygulanmaktadır. Bu örnek, merkezden yönetilen ülkelerde de demokratikleşmenin istenildiği gibi ortaya konulabileceğini göstermektedir. Üniter devlet yapısı içerisinde, merkezden yönetim ve yerel yönetimlerin demokratikleşme süreçlerini olumlu bir biçimde geliştirebileceklerini ortaya koymaktadır. Burada önemli olan gelişmişlik, her alanda istikrar, yönetim anlayışı gibi olguların yanında yöneten ve yönetilenlerin konuya bakış açılarıdır. Çalışmanın genel teması, bu çerçevede ele alınmaktadır.

Bunların yanında, ülkemizde en çok tartışılan konular arasında “Parlamberter sistem”de bulunmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimlerdeki olumsuzlukların tümü parlamberter sisteme yüklenmektedir. Bu nedenle, çeşitli sistem değişiklikleri ortaya atılmaktadır. Başkanlık sisteminin merkezi ve yerel yönetimlere demokratikleşme sürecinde yardımcı olabileceği çeşitli dönemlerde gündeme getirilmektedir. Karar alıcılar ve uygulayıcılar aynı düşünceleri paylaşırlarken, hangi sistemi uygularsanız uygulayın demokrasi adına eksiklikler olabilecektir. Parlamberter sistem içerisinde eksik ve yanlış yönleri gidererek demokratikleşmeye yardımcı olmak daha mantıklı bir çözümdür.

Çalışmada, yerel yönetimlerle birlikte, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine destek veren diğer konular üzerinde de durulmuştur. Yerel yönetimlerin fonksiyonel anlamda daha etkin olmasını sağlayabilecek olgular birlikte ele alınmıştır. Yöneten ve yönetilen ilişkileri bakımından yerel düzeyde demokratikleşmenin hangi unsurlara bağlı olduğu belirlenmeye çalışılmıştır.

• D.E.Ü. İ.M.Y.O. Yerel Yönetimler Programı Öğretim Üyesi.

1. Parlamenter Demokrasilerde Yerel Yönetimler

Her ülkenin siyasal, yönetim ve ekonomik düzeni ile yerel yönetimler arasında paralellik bulunmaktadır. ABD, başkanlık sistemi ile yönetilen federal bir yönetim şekline sahipken, Fransa üniter bir devlettir. Burada sistem farklılıkları olmasına rağmen yerel yönetimlerin ortak özelliği, idari sistem açısından “kendi kendini yönetim” ilkesinin bir sonucu olarak demokratik yerel yönetim ilkesine göre kurulmalarıdır.

Yerel yönetim deneyiminin en eski olduğu ülke, İngiltere’dir. X. yüzyıldan beri İngiltere’nin idari teşkilatlanmasında isim ve yetkilerle süregelen yerel yönetimler esas itibariyle şunlardır: 1) County 2) District 3) Township veya Parisli. İngiltere’de yerel sınırlar içinde kendi kendini yönetmenin tipik bir örneği Township veya Parish’lerdir. Bu ünitelerin başına yargı ve yürütme yetkilerine sahip kimseler getirilmektedir. Bunun bir başka ülkede uygulanması mevcut değildir, İngiliz yerel yönetimlerinin bir özelliğini oluşturmaktadır (Karaman, 1998:17).

Türkiye’de yerel yönetimlerin yapılanması, parlamenter sistem içerisinde oluşmuştur. İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köy Tüzel Kişilikleri bu sistemin özellikleri içerisinde yer almaktadır. Ülkemizde merkezi ve yerel yönetiminin örgütlenme yapısına bakıldığında, “atananların”, “seçilenlere” göre üstün tutulduğunu görmek olanaklıdır. Belediye Meclislerine göre encümenin faaliyetlerinin “süreklilik” ve “hizmet akışı” bakımından yoğun olduğu görülmektedir. Atanmışların önem kazanması “merkezi yönetimin” ağırlığını ortaya koymaktadır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin demokratikleşmeyi desteklemesi için buna ait “eğitim”lerin bireylere verilmesi gerekmektedir. Ülkemizde, olanak ve araçların “deneme, yanılma, bulma” yöntemine katlanabilirliğinin sınırları dardır (Karaman, 1998:248). Parlamenter demokrasi içerisinde ele alınan yerel yönetimlerin “eğitilmiş bir toplumla” ilerlemesi olanaklıdır. Bilgi toplumu, ülkemizde de “seçilmişlerin” öneminin anlaşılabilmesi için gerekli bir unsurdur.

Parlamenter sistem içerisinde, yerel yönetimleri “yönetebilirlik” ve “meşruiyet” krizi ile karşı karşıya bırakan “yeni topluluk biçimleri”nin, dayanışma kalıpları olarak gösterebiliriz. Tekeli’ye göre bu durum üç boyutta incelenebilir (Tekeli v.d., 1999, s:46-47).

-
1. Tek kimlikli bireyler dünyasından çok kimlikli bireyler dünyasına geçilmektedir. Küreselleşen dünya çok kimlikli bir dünyadır. Bireyler birden fazla yerelliğin üyesi, ilişki ağlarının parçası, dünyada yaşananın

bilincinde olan bir birey ve bir ulusun üyesi olmayı aynı anda gerçekleştirmek durumundadırlar.

2. Bu çok kimlikli dünya içinde, yeni bir çoğulculuk anlayışı gündeme gelmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme süreçleriyle gündeme gelen çok kimliklilik ve çoğulculuk farklılık taleplerinin kendi ahlaki ve etik kodlarını kamusal alana taşıdıkları, yaşadıkları kent üzerinde kimlik iddiaları olan, katılımcılığı içeren, tek bir merkezi olmayan ve merkezlilik ve çoğulculuk farklılık taleplerinin kendi ahlaki ve etik kodlarını kamusal alana taşıdıkları, yaşadıkları kent üzerinde kimlik iddiaları olan, katılımcılığı içeren, tek bir merkezi olmayan ve merkezlerinde mücadele eden kimliklerarası ilişkiler üzerine kurulmuş çok kültürlülüktür. Demokratikleşme ve çoğulculuk anlamında farklılıklar yaşanmaktadır.

3. Bu değişim, kendisiyle birlikte katılımcı ve erdemli vatandaşlık anlayışını da ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşlık sadece ulus - devlet ile sınırlı değil, yerellik ve topluluk bağlarıyla ilişkili de kurulmaktadır. Küreselleşme süreçleri sadece bireysel hak ve özgürlük değil, aynı zamanda grupsal topluluk hak ve özgürlük taleplerini de vatandaşlık anlayışı içerisine sokmaktadır. Bu anlamda, yerel topluluk bağları duyarlı ve sorumlu bunları kamusal alana taşıyabilen “kent kimliği” gündeme gelmektedir.

Yerel yönetimlerin, her açıdan etkinliğinin artırılmasında yönetenlerin payı oldukça yüksektir. Bilgi toplumu içerisinde yönetenler, yönetilenlere yol gösterici olmaları yerel yönetimlerdeki hizmet kalitesini arttıracaktır. Hizmet kalitesinin artması, yerel halkın yönetimle olumlu yönde ilgilenmesini de birlikte getirebilecektir.

2. Yerel Düzeyde Siyaseti Yönetenler

Yerel anlamda demokratikleşme ve buna ilişkin sorunlara yanıt bulunabilmesi için, öncelikle yerel siyaseti kimler yönetiyor buna bakılması gerekir. Yerel seçimlere genel olarak bakıldığında, serbest meslekle uğraşanlar, esnaf - tüccar, işçi, memur, çiftçi, emekliler, ev kadınları bulunmaktadır

1960 - 1970 yılları arasında esnaf - tüccar ağırlıklı bir yönetim; 1970 - 1980 arasında esnaf - tüccar ağırlıklı yönetim; 1980 - 1990 yılları arasında esnaf - tüccar ağırlıklı; 1990 - 2000 yılları arasında esnaf ve tüccarların dışında çeşitli meslek dalları (Avukat, doktor, mimar gibi) ve 2000 yılı sonrasında yönetim ve hukuk bilimleri ağırlıklı mesleklerdir.

Yerel düzeyde yönetici olan kişilerin yönetim anlayışları demokratikleşme adına önemli sonuçlar karşımıza çıkarmaktadır. Toplumdaki güç ilişkisi içinde etkin bir konuma sahiplerdir. Toplumdaki diğer güçlerden etkilenirler (Varol, 1989:25):

1. Bir toplumsal - ekonomik seçkinler grubu siyasal, yönetsel, sivil ve kültürel yaşama egemendir.
2. Güç seçkinler grubunun elinde toplanmıştır. Bunun nedeni, nüfuz, olanak ve kaynakların dağılımındaki eşitsizliktir.
3. Toplumsal ve ekonomik seçkinlerden, yönetime ve çoğunluğa doğru tek yönlü bir nüfuz akışı vardır.
4. Siyasal liderler ve kamu yöneticileri kararlarında bu güç sahiplerinden etkilenebilirler.

Siyasal katılım, vatandaşların siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavramdır. Bunu sadece yerel seçimlerde oy kullanma olarak algılama yanlış olacaktır. Katılma, basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsar. Yerel anlamda siyasal katılımın sağlanabilmesi için ilgi, önemseme, bilgi ve eylemin bir arada olması gerekmektedir (Kapani, 2003:131). Yerel halk üzerinde bu etkiyi sağlayabilecek ise yerelin yöneticisidir.

Yerelde yönetici olarak görev alan kişilerin, hizmetleri yerel alanda optimal dağıtmaları gerekmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimin hizmet alanlarının kesin bir şekilde yeniden ele alınması ile başarıları daha da artabilecektir. Sadece merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hizmet farklılaştırılması değil, yerel birimler arasında da hizmet sektörü açısından yeniden ve rasyonel bir bölüşümün gerçekleştirilmesi yöneticinin halkla olan ilişkilerinin gelişmesinde yardımcı bir faktör olacaktır (Nadaroğlu, 1989:375).

Yerel anlamda yöneticinin başarısında siyasal pazarlama önemlidir. Siyasal pazarlama siyasal partilerle güç kazanmaktadır. Siyasal partiler, fikirlerini pazarlarken bunu aktarabilecekleri üç tür hedef kitleye yönelirler (Üste, 2000:36):

1. Partiye üye yapılacaklar, partiye kendiliğinden üye olanlar, üyelerin tanıdıkları aracılığı ile partiye üye olanlar, partiye üye getirmekle görevli olanlar,
2. Parti yandaşları ve sempatizanları,
3. Partiye oy veren seçmenler.

Yerel seçimlerin özelliklerine bakıldığında; en belirgin özelliklerinden birisi, yerel seçimlere katılma oranlarının tüm seçimlerde, milletvekili seçimlerine katılma oranlarının arkasında kalmasıdır. Yine diğer bir özellik, Türkiye’de en yüksek katılma oranı, yerel yönetim türleri arasında ilkece en etkisiz olduğu varsayılan il genel meclisi seçimlerinde gerçekleşmiştir. Belediye başkanı ve belediye meclis seçimlerine katılma oranı, her zaman il genel meclisi seçimlerine göre katılım oranından az olmaktadır. Ancak bu noktada belediye başkanlığı seçimlerine katılma oranlarının, belediye meclisi seçimlerine katılma oranlarının az da olsa üzerinde olduğunu söylemek gerekmektedir. Bir diğer önemli nokta, 1984 sonrasında büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerine katılma oranlarının, bu seçimlere yüklenen simgesel anlama karşın, tüm seçimlerde diğer kategorilerin arkasında kalmış olmasıdır (Çiftçi / Akbulut v.d., 2001:266). Kabul gören bir yerel seçim, başarılı yönetim kadrosunun oluşumunu sağlayacaktır. İradelerinin sandığa yansıdığını düşünen yerel halk, o yönetime de sahip çıkacaktır.

3. Yerel Demokrasi ve Etkinlik

Yerel yönetimlerde demokratik davranış ilkesinin yeterince egemen kılınabilmesi için yönetimin aşağıdaki şartları yerine getirmesi gerekmektedir (Görmez, 1987:134- 135):

1. Belediyelerde referandum yönteminin uygulanması,
2. Belediyelerin kendi televizyon ve radyo istasyonlarını kurabilmeleri,
3. Yerel halkın yönetime ait karar organlarında, karar alma sürecine daha etkili bir şekilde katılabilmeleri,
4. Belediye meclisinin mahalle esasına göre oluşturulmasının ve mahallelerin mecliste nispi temsil ilkesine uygun olarak temsil edilmesinin, temel temsil ilkesi olarak benimsenmesidir.

Bunlara bağlı olarak, etkin belediyecilik anlayışı, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmeti üretmekten geçmektedir. Belediyeler, yerel halkın her türlü ihtiyacına cevap vermek zorundadırlar. Ancak, bu şekilde düşünen belediyeler daha etkin ve işlevsel mal ve hizmet üretebilirler. Halkın ihtiyaçları ve istemleri heterojen bir yapıya sahiptir. Bu yapılanma içerisinde belediyeler, bir kentin kaldırımını, suyunu, çevre temizliğini, kültürel ve sosyal aktiviteleri, kısacası sosyal anlamda insana gerekli olan tüm ihtiyaçları gidermekle yükümlüdür. Etkin bir belediye olabilmek için, mali yapının buna uygun olması gerekmektedir. Birçok projeye sahip bir belediyenin mali tablosu bunu

karşılayabilecek düzeyde değilse, projelerin bir anlam ifade etmesi olası değildir. Etkin belediyeçiliğin temelinde yeterli mali yapı gelmektedir. Yerel yönetimlere mali özerklik tanınmadığı sürece, belediyelerin etkin ve verimli mal ve hizmet üretmesini beklemek söz konusu olmayacaktır. Ayrıca, etkin ve verimli hizmet sunamadıkları gibi, merkezi yönetime de daha bağımlı hale geleceklerdir. Bilinçlendirilmiş bir yerel halk etkinliğin artmasında en önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

4. Yerel Demokrasi ve Katılımcılık

Yönetime halkın katılması yönetim kültürü ile ilgili bir gelişimdir. Siyasal anlamdaki katılım ise, siyasal kültürle ilgilidir. Ülke yönetimine halkın duyarlılığını arttırabilmek için bu bilincin bireylere verilmiş olması gerekir. Yerel yönetimlerin işleyişine halkın katılımı merkezi yönetime göre daha kolaydır. Yerelde verilen mal ve hizmetin izlenmesi ilçe ya da bölge adına küçük coğrafi yapı içerisinde elverişlidir. Yerel yönetimlere halkın katılımını sağlayabilmek için öncelikle, yerel halkın o coğrafyadaki oluşumlarla ilgilenmesi sağlanmalıdır. Bununla birlikte yerel ihtiyaçları önemsemeleri ve çözüm üretilmesi için katkı koyabilecek bilgi seviyesine ulaşmaları için ortam hazırlanmalıdır. Bilgisi olan yerel halkın duyarlılığı günden güne artacak ve yönetimin aktivitelerine eylemsel olarak katılabileceklerdir.

Yerel yönetimlere, yönetim aşamasında katılabilmek için, siyasal katılım aşamasının iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerde görev almak isteyen adayların yakından tanınması verilecek mal ve hizmet hakkında bilgi verebilecektir. Siyasal partilerin yerelde yapmak istediklerinden çok adayların neler yapmak istedikleri üzerinde durmak çok daha mantıklı bir yaklaşım olabilecektir. Yerel yönetimlerde siyasal katılım, siyasal partilerin öne çıkarılması ile değil, adayların ön plana çıkarılması ile başarıya ulaşabilir. Siyasal partilerin yerelde gösterdikleri adayları tanımaya çalışmak katılım açısından doğru bir ufuk açacaktır. Siyasal parti ne denli olumlu kamu politikaları oluşturmuş olursa olsun, adayın fikirleri, daha önce yaptıkları ve seçim sonrası yapmak istediklerinin önemi bir kat daha büyüktür. Siyasal partiler yerel seçimde adayları harekete geçiren birer lokomotif görevi üstlenmektedirler. Seçimin akışını belirleyen adaylar olmaktadır. Adayını yerelde doğru belirleyen seçmen, siyasal katılımın seçim öncesi aşamasını tamamlamış sayılır. Siyasal katılım eşittir, oy kullanmak olarak algılandığında bu formülün geçerli olmadığı bilinmektedir.

Oyunu kullanan seçmen, görevini tamamlamış olmaz; sadece görevinin başlangıç aşamasını geçmiş olur. Seçim sonrasında yerel için yapılan

hizmetlerin değerlendirilmesi sonucu coğrafyaya uygun olanların desteklenmesi, yerel ihtiyaca uygun olmayanların ise düzeltilmesi için katkı konulması istenilen bir durumdur. Yerelin ihtiyaçlarını yerel yöneticiler kadar hatta daha fazlasını yerel halk bilmekte ve bunların yerine getirilmesinde yönetime destek verecek en etkin birim olarak yer almaktadırlar.

Yönetime katılmak için gereken duyarlılık, ailede başlar, sosyal çevre ve okulla devamlılık gösterir. Kişilik yapısının da rolü etkin bir biçimde hissedilmektedir. Aile çocuklarının yetiştirilmesinde bu kültürü kendilerine vermiş ise çocuklar yerel duyarlılık dediğimiz olguyu ömür boyu hissedebileceklerdir. Yani, yerel bilinç bu yaşlardan itibaren oluşacaktır. Yaşadıkları sosyal çevrenin bu duyarlılığı desteklemesi gerekmektedir. Bunları eğitim ve öğretimle perçinleyecek kurum ise okuldur. Ailelerin, sosyal çevrenin ve okullarımızın bu konuda bilinçli olması katılımcı bireyleri topluma hazırlamamıza yardımcı olacaktır. Yönetime katılım tek tek bireylerin çabasından çok, sivil toplum örgütleri ile daha etkin bir biçimde gerçekleşebilir. Kamuoyunun oluşmasında, sivil toplum örgütleri etkindir.

Yerel yönetimleri de sivil toplum örgütü olarak değerlendirenler bulunmaktadır. Bununla birlikte ülkemiz açısından yerel yönetimlerin sivil toplum örgütü olmamasının nedenleri (Bulut, 2003, s.228 - 229):

1. Türkiye’de yerel yönetimler, Tanzimat’la başlamaktadır. Batılılaşma hareketi tepeden inme olduğundan tarihsel açıdan bu pek mümkün değildir.

2. Türkiye geç kapitalistleşen bir ülkedir. Böyle ülkelerde burjuvazinin gelişmesi sivil toplum kurumları ile değil, devlet eliyle olur. Burada burjuvazinin niteliği önemli olmuştur.

3. Yerel yönetimler, kamu tüzel kişisidirler. Bu özellikler nedeni ile sivil toplumdan çok siyasal toplumun örgütleridir.

4. Gerçek anlamda özerk kuruluşlar olmadıklarından, sivil toplum örgütü sayılmaları da olanaksızdır.

5. Yerel yönetimlerin karar organlarının oluşum biçimi sivil toplum örgütü sayılmalarına engel olan özelliklerdendir. Nüfusun büyük bir kesimi ne kendi ile ilgili kararlara katılabilmekte ne de temsil edilebilmektedir.

6. Mali olanaklarının güçsüzlüğü ve mali özerklikten yoksun kalmaları da bir neden olarak gösterilmektedir.

5. Yerel Demokrasi ve Sosyal Adalet

Yerel yönetimlerin insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere saygılı olması demokratikleşmede olmazsa olmaz ilkelerin başında gelmektedir.

Belediye sınırları içerisinde, yerel halk arasında birlik ve dayanışma ruhunun ve aynı bölgede yaşıyor olmalarından dolayı, birbirleri ile kaynaşma duygusunun yaratılmasına ve geliştirilmesine belediye yönetimleri tarafından önem verilmesi gerekmektedir (Tortop, 1993:3).

Yerel yönetimlerin temel amaçları arasında, yerel halkın birbirlerine karşılıklı olarak, yardımlaşma ve yardımseverlik duygularının geliştirilmesine katkı sağlamaları bulunmaktadır. Sosyal adalet ilkesini önce kendi bünyesinde yerel yönetimler uygulamalıdır ki, yerel halka olumlu bir örnek olabilsinler. Yerel halk bu tür sosyal ilişkileri geliştirerek, yerel ihtiyaçların karşılanmasına da katkı sağlamış olacaktır.

Sosyal refahın sağlanmasında yerel yönetimlere oldukça önemli görevler düşmektedir. Sosyal refahın sağlanmasında merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de, yerel halkın insanlık onuruna yaraşır bir şekilde yaşam düzeyine ulaşmalarında etkileri bulunmaktadır. Bölgeler arasında dengesizliğin giderilerek vatandaşların her türlü kamusal mal ve hizmetten yararlanabilmesini sağlamak için yerel yönetimlerin etkinliği daha fazla olabilir. Yerelin ihtiyaçlarının doğru tespit edilmesi, buna paralel olarak doğru mal ve hizmetin üretilmesini sağlamak demokratik bir yerelleşme ile sağlanabilir (www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm, s.3).

6.Yerel Demokrasi ve Medya

Yerel seçim öncesi kampanyalarda, basın rolü, partiler ve liderleri ön plana çıkaran yayınlar aracılığıyla nesnellik / tarafsızlık iddialarıyla çelişir görünmekle birlikte, seçim döneminde basın, vatandaşların rasyonel kararlarının oluşmasında “yol gösterme ve bilgilendirme” rolünü üstlenmişlerdir. Bu dönemlerde kimi haberlere gazetenin seçim sonuçları ile ilgili tercihini gösteren başlıklar atılırken, kimi köşe yazarları da oyunun rengini belli ederek “seçmeni yönlendirme” işlevini sonuna kadar yerine getirmektedir (Doğanay / Keskin, 2000: 12). Seçim kampanyaları boyunca, siyasal partilerden aday gösterilen kişiler hakkında demeçleri, faaliyetleri, özel hayatları ve sağlıkları ile ilgili konular aracılığı ile bazı adayların ve partilerin ön plana çıkarılması sağlanmaktadır. Basın, sistemin içinde yer alan siyasal partilerle ilgili tercihlerini açık veya gizli olarak ortaya koyarken, kendi kimliğine ilişkin geliştirdiği “özgürlük” tanımını, siyasetin özgür - rasyonel kararlar üzerine kurulu olduğu iddiası ile bütünleştirmektedir (Doğanay / Keskin, 2000:13).

Medyanın siyasal toplumsallaşma üzerinde oldukça yoğun etkisi bulunmaktadır. Yapılan çeşitli araştırmalarda siyasal toplumsallaşma sürecinde

çeşitli araç ya da kurumların farklı düzeylerde etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Toplumsallaşma ile kazanılan değer, tutum, davranışlar bireyin siyasal bir dünya kurmasına yol açtığına göre, bu kurumların bireyin siyasal dünyasının mimarları olduğu söylenilebilir. Bu mimarların hangilerinin ne ölçüde etkili olacağı toplumlar arasında farklılık gösterse de, genel kabul gören siyasal toplumsallaşmada aracı kurumlar ya da siyasal toplumsallaşma etmenleri aile, okul, eğitim, çevre, kişisel tecrübeler ve medyadır. Çocukluk ve gençlik döneminden başlayarak medya siyasal toplumsallaşmada etkinliğini sürdürmektedir. Kitle iletişim araçlarının bireylerin siyasal değer, inanç, tutum ve değerleri üzerinde etkisi olsa da aile, okul, eğitim ve çevreden sonra gelmektedir. Örneğin, televizyon haberlerini daha fazla izleyen gençlerin, siyasal bilgi düzeylerinin daha yüksek olduğu görülmüştür. Genel olarak bakıldığında, aile, arkadaş çevresinin etkisinin daha fazla olduğu kabul edilse de, kitle iletişim araçlarının da siyasal kültürün oluşumunda ve aktarımında topluma hizmet eden en temel kurullardan biri olduğu yadsınamaz (Tosun, 2000:313-314).

Yerel halkın yönetime katılmasında, insan hakları önemli konular arasındadır. İnsan haklarını kavramış bir toplumda sadece yönetimlere katılma aşamasında değil, her türlü hakkına sahip çıkabilmesi adına gereklidir. İnsan hakları uygar toplumların ortak paydasıdır. Çağdaş ölçü insan haklarına saygıdır. İnsan haklarının anlaşılması ve idrak edilmesinde, tüm insanların ortak değerlerde uzlaşmasında, bilgilendirme ve bilinçlendirmede medyanın yeri, önemi, ahlaki değeri ve sorumluluğu bir gerekliliktir (Aydın, 2000:358). Yerel halkın bilinçlenmesi ve yönetimi sahiplenmesinde medyanın oldukça güçlü bir etkisi bulunmaktadır.

7.Yerel Demokrasi ve Çevre

Çevre yönetimine halk katılımı, yani bireylerin çevresel yönetim sürecinde rol oynamaları, etkide bulunmaları ve böylelikle kendi yaşamlarını biçimlendirecek bu süreci yönlendirmeleri demektir (Şengül, 2002:26). Bireyin kendi iş ve yaşam çevrelerinde çevreyi gözetmeleri, çevreyi korumaya yönelik önlemler almaları, çevreyi koruma ve iyileştirme adına faaliyetler yürütmeleri de çevre yönetimine katılımın kapsamına girmektedir. Katılım, çevre hukukunda bir ilke olarak benimsenmesinin yanında bir hak olarak düzenlenmiştir. Çevreden yararlanmak bir hak olduğu kadar onu korumakta yine o çevreyi kullananların sorumluluğundadır.

Demokratik eğilimleri olmayan bir yerel yönetimin, halkı bu konuda katkı sağlaması için yönetimin yanına çekmesi oldukça zordur. Yerel çevresel

hizmetlerin verilmesinde ve sorunlarının çözülmesinde halka katılımıcılığı benimsetebilmiş bir yerel yönetim bu başarıyı gösterebilir. Bu bilince sahip olmayan yerel halkın çevre ile ilgilenmesi ve yönetime yardım amaçlı sorunların çözümünde yer alması olanaklı değildir.

Katılım, aynı zamanda çevre yönetiminin uygulama araçlarından biridir. Çevre yönetiminde tüzel, ekonomik, teknik ve toplumsal nitelikte birçok araçtan yararlanılmaktadır. Tüzel araçlar denildiğinde, ilgili yasalar, tüzükler, yönetmelikler sayılabilir. Ekonomik araçlar, yatırımlar ve özendirmeler ile insan davranışlarının doğayı koruyacak biçime getirilmesidir, demokrasilerde “önleyici ve “katılımcı” çevre politikalarının ve uygulamalarının etkililiği gözlenmektedir. Çevre yönetiminin etkili olarak yaşama geçirilmesi yalnızca uzmanların ve bu konuda görev alanların değil, çevreyi etkileyici faaliyette bulunan ve bu faaliyetlerden etkilenen herkesin ortak çabasını ve katılımını gerektirmektedir. Çevre yönetimi, bu katılıma dayalı yapısından dolayı halka karşın ya da halkın katkısı olmadan yürütülecek bir yönetim anlayışı değildir (Şengül, 2002:27).

Türkiye gibi ülkelerde kırsal alanlar, her türlü endüstriyel ve kentsel atıkların çöplüğü yapılırken ve çevre ve insan sağlığı bozulurken, yerel tepkiler siyasal bazı yöntemlerle bastırılmaya çalışılmıştır. Gelişmiş ülkelerin ve bölgelerin diğer az gelişmiş ülke ve bölgelere hammadde ve iş gücü sömürüsü, endüstri faaliyetleri ile çevrenin görüntü kirliliğine neden oldukları yetmiyormuş gibi kendi çöplerini de bu insanların yaşadıkları yerlere atmaktadırlar. Çöplerin yaratıldıkları yerin dışına atılması Avrupa Komitesi’nin “yakınlık prensibi” ilkesini ortaya koyma zorunluluğunu oluşturmuştur (Erdoğan / Ejder, 1997:139). Ardından Avrupa Komitesi uluslararası atık ticaretini yasaklayan bir karar almıştır. Atık turizmini durdurmak ile diğer ülkelerde de 1990’larda başlayan tepkilerle yasaklanmıştır.

Çevre ile ilgili sorunların tümünün ulusal değil, uluslararası değil, tüm yeryüzü boyutlarında olmasının anlaşılması, siyasal partileri ulusal düzeyde oldukça hızlı bir süreç içinde ortak noktalara getirmiştir. Örneğin; 1970’ 1 i yıllarda çevre konularını savunarak politikaya giren Yeşiller, önceleri hızlı başarı kazanmışlar, ancak diğer partilerin de aynı görüşlere sahip çıkmaları, ayrıca iktidarda olanların somut koruma eylemlerine geçmeleri ve başarılı olmaları sonunda kamuoyunda destek yitirmişlerdir. Son yıllarda Yeşiller etkinliklerini sürdürebilmek için çevre konularından daha çok demokrasi, mülkiyet, insan hakları gibi konuları gündeme getirmektedirler. Çevreci grupların her platformdaki etkin çabaları toplumsal katılımı, giderek demokratikleşmeye olumlu katkılar yapacaktır (Kuleli / Sonat, 1999:6).

Ülkemizde, çevresel yönetim ve planlama koşullarının içinde taşıdığı özellikleri temel yönleri ile ele alacak olursak, gelişmiş ülkelerin tersine olarak ülkemiz henüz etkili ve yeterli sayılabilecek bir çevre yönetimi ve planlamasının kurumsal temellerini oluşturamamıştır. Evrensel çevre yönetimi ve planlamasının tüm teknikleri bilinmektedir. Çevresel yönetimin kurumsal alt yapısı yeterli ölçüde tamamlanamadığı taktirde çevresel değerlerimizin korunması ve geliştirilmesi konusunda umut dolu olabilmek oldukça zor görünmektedir. Bilmeye karşın yapamamanın bir tek açıklaması olduğunu kabul etmek gerekir. Çevre koruma konusunda yeterli iradeye, daha doğru bir ifade ile siyasal iradeye sahip olmamaktır (Yaşar, 1995:40). Siyasal iradeye sahip olmayan yerel halkın yerel sosyal adalet, yerel etkinlik, yerel katılımçılık olgularını yerine getirmeleri olanaklı değildir.

SONUÇ

Yerel yönetimlerde demokratikleşmenin doğru bir şekilde tartışılabilmesi için başlangıç noktasının doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Demokratikleşmenin çıkış noktası “İnsan Hakları”dır. İnsan hakları, demokrasi ve hukuk devleti kavramları bir bütün halinde ele alındığında “Demokratikleşme” adına doğru sonuçlara ulaşmak olasıdır.

Yerel mal ve hizmeti üreten de aynı zamanda bu mal ve hizmetlerden yararlananlar da bireyler olduğuna göre, kaliteli mal ve hizmet üreterek bireylerin haklarının yerel düzeyde korunması beklenebilir. Ülkemizde, demokratik davranmak en çok üzerinde durulan konular arasındadır. Demokratik davranabilmek için karışımızdaki kişilerin fikirlerini almak, bu fikirlere saygı göstermek gerekmektedir. Bunun sonucu olarak, bireylerin yerel düzeyde yönetime katılmasını sağlamaktır. Bu davranış türü ancak yaşanarak elde edilebilir. Yönetimlerde söz sahibi olabilmek için öncelikle ailemizde, sosyal çevremizde, eğitim aşamalarında ve mesleki yaşantımızda da bunu yerine getiren bireyler olmamız gerekmektedir. Eğer aileden itibaren bastırılan yani fikir alış verişinde bulunulmayan bir ortamda yetişmeye başlamışsak, okul ve sosyal çevre de bunu destekler nitelikte yardımcı olmuşsa, bu tür bireylerin yönetimlere katılarak söz sahibi olmaları beklenir bir durum değildir.

Yerelin demokratikleşmesi için, öncelikle yöneten ve yönetilen bireylerin demokratikleşmesi beklenir. Sürekli olarak bu konu halkın yönetime katılımı olarak ele alınmaktadır. Oysa madalyonun diğer yüzü, yerel yöneticilerin de halkı yönetime katma ve ilgi duyma yolunda yeterli düzeyde çalışma yapmalarıdır.

Konu iki yönlü sonucu getirmektedir. Birinci yön, yöneten olarak halkı nasıl yönetime katabileceğimizi ortaya koyabilmek; ikinci yön ise yönetilenlerin bu bilince ulaşmasını sağlayabilmektir. Demokratikleşmenin özünde eğitim yatmaktadır. Birçok konuda olduğu gibi demokratikleşme konusunda da toplumu eğitmemiz gerekmektedir. Yerelin demokratikleşebilmesi için, öncelikle bireye haklarının ne olduğunu öğretmemiz, daha sonra bu hakları kullanabilecekleri ortamları oluşturabilmemiz önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Aydın, Nurullah (2000), “İnsan Hakları ve Medya”, 1. Ulusal Siyasal İletişim Sempozyumu Bildirileri, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi, Ankara.
- Bulut, Yakup (2003), “Sivil Toplum, Devlet ve Yerel Yönetimler”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 441, İçişleri Bakanlığı, Aralık, Ankara.
- Çiftçi, Oya / Örsan Ö. Akbulut v.d. (2001), Yerel Seçimler Panoraması (1963 - 1999), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler araştırma ve Eğitim Merkezi, Yayın No:306, Ankara.
- Varol, Muharrem (1989), Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- Münci, Kapani (2003), Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, 15. Basım, Ankara.
- Karaman Toprak, Zerrin (1998), Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir.
- Şengül, Mihriban (2002), “Çevre Yönetimine Halk Katılımı Yolu Olarak Belediye Yönetimine Halk Katılımı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 11, Sayı:2, Ankara.
- Yaşamış, F. Demir (1995), Çevre Yönetiminin Temel Araçları, İmge Kitabevi Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- Erdoğan. İrfan / Nazmiye Ejder (1997), Çevre Sorunları Nedenler Çözümler, Doruk Yayınevi, Ankara.
- Kuleli, Ömer / Arslan Sonat (1999), Türkiye’de Çevre, Türkiye’nin Sorunları Dizisi - 13, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İstanbul.
- Nadaroğlu, Halil (1989), Mahalli İdareler, Beta Basım Yayım, 4. Baskı, İstanbul.
- İkeli, İlhan / Haşan Bülent Kahraman v.d. (1999), Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetimler, Demokrasi Kitaplığı, Birinci Basım, İstanbul.
- Tosun, Tosun (2000), “Siyasal Toplumsallaşmada Medyanın Rolü”, 1. Ulusal Siyasal İletişim Sempozyumu Bildirileri, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi, Ankara.
- Üste, R. Bahar (2000), Türkiye’de Seçim Propagandaları”, 1. Ulusal Siyasal İletişim Sempozyumu Bildirileri, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi, Ankara.
- www.ekitapyayin.com/id/027/ikincibolum.htm

FRANSA'DA BÖLGE YEREL YÖNETİMLERİNİN İDARİ SİSTEM İÇİNDEKİ YERİ

Ramazan ŞENGÜL

GİRİŞ

Fransa'da yerinden yönetim sistemi üç kademelidir. Aşağıdan yukarı olmak üzere, belediye (commune), il yerel yönetimi(departemeni) ve bölge yerel yönetimi (region).

Fransız yönetim sistemi, merkezîyetçilik üzerine kurulu olup uzun süre Jakoben anlayışın etkisinde şekillendi. Bu anlayışla paralellik gösteren Bonapartist yaklaşım etkisini yakın zamana kadar sürdürdü (Deyon, 1997).

Fransa'da bölge yerel yönetimlerinin hukuksal kişilik kazanması, 2 Mart 1982 reformu ile mümkün olabilmiştir. Aslında Fransız idari sistemi bölge yerel yönetimleri üzerinde yapılan tartışmalara pek uzak da değildir. Fransız devriminden bu yana, Eski Rejim yanlıları tarafından savunulan bölge yerel yönetimlerinin oluşturulması, jakobenler tarafından ülkenin Liniter yapısının zedeleyeceği endişesinden dolayı istenmemektedir. Üniter yapının korunması üzerindeki hassasiyet, uzun süre bölge yerel yönetimlerinin kurulması önünde en büyük engel olmuş, hatta 5. cumhuriyetin ilk cumhurbaşkanı olan De Gaulle'ün istifasına neden olacak olan bir başarısız referandum girişimine de konu olmuştur.

Tarihsel süreçte önemli tartışmalara neden olan bölge yerel yönetimlerinin Fransız idari sistemi içindeki yerini daha iyi anlayabilmek için, öncelikle bölge yerel yönetimlerinin hangi koşullarda ortaya çıktığının bilinmesi gerekir (A). Daha sonra da bölge yerel yönetimlerinin yapılanmasının analizi ile idari sistem içindeki yeri ortaya konmaya çalışılacaktır (B).

A - BÖLGE YEREL YÖNETİMLERİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

Fransa'da bölge yerel yönetimlerinin kurulmasına ilişkin düşünce 19.yy.dan itibaren konuşulmaya başlanmıştır. Siyasi anlamda sağ olarak tabir edilen kesim, bölge yerel yönetimlerinin kurulmasını savunurken, sol kesim bu yöndeki bir idari yapılanmanın, devletin üniter yapısını zedeleyeceği gerekçesiyle, bu konuda Jakoben bir tutum sergilemiştir. Onlara göre, bölge yönetimleri Eski Rejimin (Ancien Regime) provitice'larına benzer yönetimleri çağrıştırmaktaydı ve bu yönetimlerin ulusal birliğe ne derece zarar verdiği hala hafızalardaydı (Blanc ve Remond, 1994).

Bölge yerel yönetimlerinin 1982 reformu ile tüzel kişilik kazanmasına rağmen, bu tarihten önce bölge düzeyinde çeşitli şekillerde birimlerin oluşturulduğu görülmektedir. Bölge yönetimlerinin gerekliliğine paralel olarak, ilk ciddi girişimlerin 2. Dünya Savaşı sonrası yapıldığı görülmektedir. 1955'de çıkarılan bir kanun hükmünde kararname (decretloi) ile ulusal planın uygulanmasını sağlamak amacıyla, bölgesel eylem planlarını gerçekleştirmek üzere program bölgeleri oluşturulmuştur. Takiben 1956'da bakanlar kurulu kararı ile, 22 program bölgesi oluşturulmuştur. 1964 yılında da taşra örgütünün bölge düzeyinde koordinasyonunu sağlamak üzere bölge valilikleri oluşturulmuştur. Bölge valisi merkez ilin valisi olup, hükümetin bölgeyle ilgili olan özellikle ekonomik politikalarını yürütmek ve diğer il valilerini de eyleme geçirmekle yetkili kılınmıştı. Ayrıca her bölgede yerel temsilcilerin katılımıyla bir bölgesel ekonomik gelişme komisyonu oluşturuldu (Verpeaux, 1996).

Bölge yerel yönetimlerinin kurulmasına yönelik girişimler, 5.Cumhuriyetin ilk Cumhurbaşkanı olan De Gaulle'ün, bölge yerel yönetimlerinin kurulması yönündeki inancı nedeniyle daha da somutlaştı. De Gaulle, merkeziyetçiliğin Fransa'nın birliğini sağlamadaki rolünü vurguladıktan sonra, ülkenin ekonomik gelişmesinin hızlandırılmasında artık yerinden yönetime ağırlık verilmesi ve bu anlamda bölge yerel yönetimlerinin önemli bir rol oynayacağını düşünmekteydi. Bu amaçla hazırlanan anayasa değişikliğine ilişkin metin, 1969'da referanduma sunuldu. Referanduma sunulan metin ayrıca Senato'nun yasama fonksiyonundaki rolünü azaltmaktaydı. Referandum, bölge yerel yönetimlerinin kurulmasından ziyade, Senatonun siyasi sistem içindeki yeri ve De Gaulle'ün siyasi geleceği ile ilgili tartışmaları üzerinde yoğunlaşınca, referandumdan hayır çıktı. Bununla birlikte hükümet projesi, bölge yerel yönetimlerini anayasal yapı içerisine sokmak üzere yapılmış ilk ciddi deneme olarak kabul edilmektedir (Moreau, 1995).

Referanduma sunulan metin, bölge sayısında herhangi bir değişiklik yapmayıp, sadece mevcut organların işleyişini değiştirmekteydi. Bununla birlikte iki önemli değişiklik içermektedir (Moreau, 1995). Bir taraftan bölge artık bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmekteydi. Diğer taraftan bölge yerel yönetimlerinin yetkileri kolektif ekipmanların tümünü kapsayacak şekilde genişlemekteydi.

1969 referandum başarısızlığı, bölge yerel yönetimlerinin kurulması sürecini geriye itmiş oldu. Bölge yerel yönetimlerinin işlevlerini, kısmen de olsa yerine getirecek yönetsel yapılanmalara gidildi. Nitekim 5 Temmuz 1972'deki bir yasa ile bölgesel kamu kuruluşu niteliğinde birimler (etablissement public regional) oluşturuldu. 1972 modeli 1969'da referanduma sunulan metine göre, geri bir adım teşkil etmekteydi. 1969 modelinde bölge yerel yönetimlerinin oluşması öngörülmüşken, 1972 modeli bundan vazgeçip, bölgesel kamu kuruluşlarını oluşturmakla yetinmekteydi.

Bölgesel kamu kuruluşları iki meclisliydiler. Bir taraftan, bölgedeki illerin milletvekilleri ve senatörleriyle bölgedeki yerel meclislerin kendi içlerinden seçtikleri temsilcilerden oluşan bölge meclisi, diğer taraftan ekonomik ve sosyal komiteden oluşmaktaydı. Yürütme organı ise valiydi. Bölgesel kamu kuruluşlarının temel görevi, bölgenin ekonomik ve sosyal gelişmesine yardımcı olmaktı. Metnin çizmiş olduğu çerçeve, dönemin Cumhurbaşkanı Pompidou'nun felsefesiyle bütünlük göstermekteydi. Zira Pompidou, bölge yönetimlerini, il yerel yönetim birliği (union des departements) olarak algılamaktaydı. Diğer taraftan, bölgesel kamu kuruluşlarının aktivite alanı, yerel yönetim birimlerinin aktivite alanlarına göre daha dardı (DreyrusetD'Arcy, 1993).

1972 yapılanması, 1982 reformu ile tüzel kişilik kazanacak olan bölge yerel yönetim modelinin temelini oluşturacaktır.

B - 1982 REFORMUNUN ÜRÜNÜ OLARAK BÖLGE YEREL YÖNETİMLERİNİN İDARİ SİSTEM İÇİNDEKİ YERİ

2 Mart 1982 yasası ile gerçekleştirilen yerel yönetim reformu, Fransız idari sistemine köklü değişiklikler getirmiştir. Bonapartist yönetim geleneğinde ifadesini bulan merkeziyetçiliğin yumuşatılmasında, bu yasayla başlayan reform sürecinin etkileri yadsınamaz bir gerçektir. Yasa, bir taraftan yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayeti (tutelle administrative) kaldırıp yerine hukuksal denetimi ikame etmiştir. Ayrıca merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümünü yeniden düzenlerken, yerel yönetimlerin mali denetimi için Bölge Sayıştayları (Chambres Regionales des

Comptes) kuruldu. Diğer yandan da bölge yerel yönetimlerinin kurulması bu yasa sayesinde mümkün olmaktadır.

B - 1 - Bölge Yerel Yönetimlerinin Faaliyet Alanı

Bölge yerel yönetimlerinin ortaya çıkmasında iki hususu dikkate almak gerekir. Birincisi, bu reform, 1960 yılında yapılan coğrafi bölünme esas alınarak yapılmıştır. Nitekim bölgelerin sınırları çizilirken tarihsel ve kültürel kriterler pek az dikkate alınıp, bölgeleme daha çok yapay bir nitelik almıştır (Deyon, 1997:19). Bu bölünme, yukarıda açıkladığımız 1972 yılında, yasayla kurulan kamu kuruluşlarının oluşmasında da dikkate alınmıştır. İkincisi, yasayla bölge yerel yönetimlerinin kuruluşu öngörülmesine rağmen, gerçek anlamda bölge yerel yönetimlerinden bahsedebilmek için 16 Mart 1986 tarihli bölge meclis seçimlerini beklemek gerekecekti.

2 Mart 1982 yasası, bölge yerel yönetimlerinin, yasaların belirleyeceği alanlarda ve göstereceği koşullarda, devletin ve diğer yerel yönetimlerin etkinliklerini tamamlayıcı nitelikte, etkinliklerde bulunabileceğini belirtmektedir. Yasa, aynı şekilde üniter devlet yapısının gereği olarak, bölge yerel yönetimlerinin kurulmasının devletin tekçiliğine ve ülke bütünlüğüne tehdit oluşturmayacağını altını çizmektedir. Yasakoyucu böylece, Fransa'nın üniter devlet yapısı üzerindeki hassasiyetini vurgulamış olmaktadır. Dolayısıyla bölge yerel yönetimlerinin kurulmasının Fransa'yı federal devlet yapmadığının altı çizilmiş olmaktadır (Canatan, 1997).

İl yerel yönetimi ve belediyelerin de özerkliği bölge yerel yönetimleri karşısında korunmaktadır. Bölge yerel yönetimleri mevcut yerel yönetimlerin hak ve özgürlüklerine saygı göstermek zorundadır. Yapılan düzenlemeler, bölge yerel yönetimlerini daha çok özel görevli yerel yönetim olarak düzenlemektedir (Canatan, 1997). Diğer bir ifade ile, bölge esas olarak ekonomik planlama ve organizasyon, bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar ve kültürel kimliğin korunmasıyla görevli kılınmışlardır (Delcamp, 1986). Moreau'ya (1995) göre, bölge yerel yönetimin rolü, özellikle planlama alanında önem kazanmaktadır. 29 Temmuz 1982 tarihli yasaya göre, bölge yerel yönetimleri ulusal planların hazırlanmasına katılırlar. Her bölge yerel yönetimi, ulusal planlama komisyonunda temsil edilmektedir. Bu süreçte bölge yerel yönetimi, hükümete kendi önceliklerini belirtirken, hükümet de bölge yönetimine bu konuda bilgi vermektedir. Yine 21 Ocak 1983 tarihli bir kararname ile ulusal plan uyarınca devlet ve bölge yerel yönetimleri arasında işbirliğinin yapılması ve iki tarafın politikalarının uygulanışının öngörülmektedir.

Bölge yerel yönetimlerinin idari yapı içerisindeki konumu sürekli tartışma konusu olmaktadır. Üniter devlet yapısına getirebileceği sınıkların dile getirilmesi, kendisinden beklenen işlevselliği ortaya koymasına engel oluşturmaktadır. Fransız bölge yerel yönetimlerinin benzer yapılanmalara sahip olan İspanya ya da İtalya'daki bölge yönetimlerinden daha güçsüz olduğu şüphesizdir (Nalbant, 1997 ve Keleş, 1994). Yerinden yönetimi güçlendirmeyi hükümet programının temel hedeflerinden birisi kabul eden şu andaki Raffarin hükümeti de yerel yönetimleri daha güçlü kılmak istemektedir (Le Monde 17 Mart 2003). 17 Mart 2003 tarihinde Kongre'de kabul edilen anayasa değişikliği ile yerinden yönetim ilkesi anayasal ilke haline geldi . Fransa devletinin üniter devlet olduğunu belirten anayasanın 1.maddesine aynı zamanda yerinden yönetime dayalı olduğu ibaresi eklenmiştir. Bölgesel yerel yönetimlerin Avrupa Birliği düzeyinde aldığı öneme paralel olarak, yapılan anayasa değişikliği bölge yerel yönetimlerinin güçlendirilmesine yönelik politikaların anayasal dayanağını oluşturmaktadır ve yerel seçilmişler tarafından olumlu karşılanmıştır (Le Monde 09.04.2003).

B - 2 - Bölgesel Yapılanma Modeli

Bölge yerel yönetimlerinin yapılanmasında karar organı olan bölge meclisleri, seçimle oluşmaktadır. Bölge meclisleri kendi içinden bir başkan seçmektedir. Seçilen başkan yürütme görevini görmektedir. Dolayısıyla bölge yerel yönetimleri de artık kendi örgütlerini kurmuş olup, valilik örgütüyle gerçekleşen 1982 reform sonrası ayrılık bölge yönetimi için de söz konusu olmaktadır. Bölge meclisinin yanı sıra danışma işlevine sahip bir de ekonomik ve sosyal konsey vardır.

2 Mart 1982 tarihli yasanın 59.maddesi, bölge meclisinin bölge ile ilgili işleri görüşerek karara bağlayacağını düzenlemektedir. Bölge meclisi görevlerini yerine getirirken belediyelerin ve il yerel yönetimlerinin özerkliğini zedelemeyecek şekilde, bölgenin ekonomik, sosyal, sıhhi, kültürel gelişmesini sağlama konularında yetkili kılınmaktadır.

Bölge meclis üyeleri bölgeyi oluşturan iller arasında nüfus oranlarına göre paylaştırılır. Meclis üyeleri, altı yıllığına seçilir. Seçimler tek turludur ve il seçim çevresinde, liste üzerinde oranlı temsil ilkesine göre yapılır. Mecliste üyelik elde edebilmek için ilde kullanılan oyların en az %5'ini almak gereklidir. Bölge meclisi en azından üç ayda bir toplanmak

Anayasa değişikliği Kongre'de 584 sağ çoğunluğun evet oyuna karşılık solun 278 hayır oyuyla kabul edilmiştir (Le Monde 17 Mart 2003).

zorundadır. 1982 bölge meclisi, 1972'nin bölge meclisinden yapılanma olarak farklılık göstermektedir. 1972 modelinde, bölge meclisi 3 farklı seçilmişler grubundan oluşmaktaydı: İlgili bölge sınırları içerisinde bulunan illerin bütün parlamenterleri toplam sayının %50'sini oluşturmaktaydı. Tüm il genel meclisleri tarafından seçilen yerel yönetimler temsilcileri %30'nu, diğer yerel yönetsel yapılanmaların (kentsel topluluklar gibi) temsilcilerinin %20'sini oluşturmaktaydı. 1972 modelinden 1982 modeline geçiş, seçilmişlerin meclisinden seçilmiş meclise geçişi temsil etmekteydi (Moreau, 1995).

1982 yapılanmasıyla oluşan bölge meclisi, iç işleyişine ilişkin düzenlemeyi yapmakta serbesttir. Ancak etkin denetimi ve meclis üyelerinin bilgiye ulaşım hakkını güvenceye almaya yönelik kurallara uymakla yükümlüdür. Meclisin yılda en az dört defa toplanması, sürekli komisyon ya da üyelerin üçte biri tarafından olağanüstü toplantıya çağırılabilmesi, bölge meclisi başkanının ve bölge valisinin yıllık rapor sunmaları, üyelerin mecliste görüşülecek konular hakkında toplantılardan önce bilgilendirilmesi, bütçe öncelikleriyle ilgili olarak bütçe görüşmelerinden iki ay önce genel görüşme düzenlenmesi, meclis üyelerinin sözlü soru hakları gibi hususlara dikkat etmelidir.

Bölge yerel yönetimleri, il yerel yönetimleri gibi, yürütme organının statü değişikliğinden faydalanmıştır. Yürütme organlığı sıfatı bölge meclis başkanına bırakılmıştır. Bölge meclis başkanı, bölge yerel yönetiminin yürütme organıdır, meclis kararlarını hazırlar ve uygular. Başkanın görevlerini üç grupta toplamak mümkündür. Birinci olarak, başkan, bölge meclisinin toplantılarını yönetir. Meclisi toplantıya çağırma görevi de başkana aittir. İkinci olarak, bölge yerel yönetiminin yürütme organı sıfatıyla bütçeyi hazırlar ve yürütür. Tüzel kişiliğin malvarlığını idare eder. Üçüncü olarak, bölge yerel yönetimi birimlerinin başıdır. Bu çerçevede ilgili hizmet birimlerindeki müdürlere imza yetkisi verebilir. Yetkilerinin bir kısmını sürekli komisyon üyelerine devredebilir.

2 Mart 1982 tarihli yasa, bölge meclisinin yanında danışma niteliğindeki ekonomik ve sosyal konseyi korumakla birlikte, reform öncesinde bölge meclisine getirilen her konuda zorunlu olarak görüşü alınan konseyin rolü sınırlamaktadır. Yasaya göre, bölge meclisi sadece şu 3 konuya ilişkin olarak ekonomik ve sosyal konseyin görüşünü almak zorundadır: Ulusal planın bölgesel hazırlığı ve yürütülmesi; bölgesel planların hazırlanması ve yürütülmesi; bölge yerel yönetim bütçesinin yönlendirilmesi. Bunun dışında bölge meclis başkanı, isterse diğer konularda da konseye danışabilir. Konseyin olu-

şumunda şöyle bir düzenlemeye gidilmiştir. Üyelerin %35'i işveren temsilcilerinden, %35'i işçi-memur temsilcilerinden, %25'i toplumsal etkinliklerde bulunan kuruluşların temsilcilerden, %5'i de bölgenin ekonomik gelişimine katkıda bulunan kişilerden oluşmaktadır. Dreyfus ve D'Arcy'e (1993)göre konsey, bölge yerel yönetimi içindeki yerini tam olarak bulabilmiş değildir. Zira konseyin yetkileri sadece danışma niteliğinde kalmaktadır.

SONUÇ

Merkeziyetçi bir idari yapıya sahip olan Fransa, bölge yerel yönetimlerini oluşturmakla sistemini desantralize etme konusunda önemli bir adım atmıştır. Üniter devlet yapısının zedeleneyeceği konusunda varolan kuşkuşların yenilmesinde önemli bir adım olmuştur. Bölge yerel yönetimlerinin kurulmasıyla üniter devlet yapısından vazgeçilip, federal devlete geçilmemiştir. Bölge planlamasını kolaylaştıran ve bölgelerarası eşitsizlikleri azaltmayı amaçlayan bir yapılanma amaçlanmıştır. Mevcut yapılanma ile bölge halkının yerel sorunların tespiti ve çözümünde söz sahibi olması sağlanmıştır.

1982 yerel yönetim reformu ile hukuksal kişilik kazanan bölge yerel yönetimi, reformun en önemli kazanımlarından birisi olmuştur. Ancak hukuksal kişilik kazandığı 1982'den günümüze kadar olan dönemde işlevselliği ve yerel yönetim sistemi içindeki yeri tartışma konusu olmuştur. Bölge yönetimlerinin Avrupa Birliği bünyesinde kazandığı önem gözönüne alınırsa, mevcut yapısıyla Fransız bölge yönetimlerinin, birlik üyesi ülkelerin çoğundaki bölge yönetimlerine göre oldukça zayıf kaldığı görülmektedir. Gerçekleştirilen son anayasa değişikliği, bu gerçeği saptamadan hareketle, uzun süre Bonapartist yönetim anlayışının hakim olduğu Fransız idari sisteminin yerinden yönetim yönünün güçlendirilmesine yönelik, şüphesiz çok önemli bir adımdır. Mevcut değişiklik, bölge yerel yönetimlerinin güçlendirilmesine yönelik politikaların uygulanmasını kolaylaştıracak ve bölge yerel yönetimlerinin işlevselliğinin artırılmasına yönelik çabaları hızlandıracaktır.

KAYNAKÇA

- BLANC, (J.) ve REMOND, (R.), (1994), Les Collectivites Locales en France, Paris.
- CANATAN, (B), (1997), Fransız Yerinden Yönetim Dizgesinde Yerelleştirme Reformu (1981-1995), AÜSBF, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- DREYFUS, (F.) ve D'ARCY (F.), (1993), Les Institutions Politiques et Administratives de la France, 4.eme., ed. Paris.
- DELCAMP, (A.), (1986),"ü regionı, nouvelle collectivite territoriale", AJDA, no:4.
- DEYON, (P), (1997), Regionalismes et regions Dans L'Europe des Quinze, Paris.
- KELEŞ. (R), (1994), Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara.
- LE MONDE, 17. 03. 2003 ve 09.04.2003.
- MOREAU, (J), (1995), Administration Regionale, Departementale et Municipale, 11. ed. Paris.
- NALBANT, (A.), (1997), Üniter Devlet, Yapı Kredi Yayınları.
- VERPEAUX, (M.), (1996) "Les Origines Historiques et Constiütionnelles" Les Collectivites Locales en France (içinde), Paris.

CUMHURİYET’İN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE KADAR KÖYE VE KÖYLÜYE YÖNELİK OLARAK İZLENEN POLİTİKALAR

Sabrina KAYIKÇI*

GİRİŞ

Bu çalışmanın konusunu oluşturan köy, bilindiği gibi, 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu temelinde yönetsel varlık kazanmış bir kırsal yerleşme türüdür. Köy muhtarlıklarına tüzel kişilik verilen 442 sayılı Köy Kanunumun 1. ve 7. maddesi ile köyün tanımlandığı görülmektedir. Köy Kanunu’nun 1. maddesine göre, “nüfusu 2000’den aşağı olan yurtlara köy denir; 7. maddesine göre ise, köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen inallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir.” Günümüzde 35.000 köy muhtarlığı bulunmaktadır. Ancak hem köy muhtarlığı sayısı, hem de burada yaşayan nüfus sayısı sürekli olarak azalmaktadır. 1997 yılında ülke nüfusunun % 22.34’ü köy muhtarlığı yönetiminde yaşamaktadır.*¹ Oysa Cumhuriyet kurulduğu sırada Türkiye’nin toplam nüfusu 13.6 milyon iken bu nüfusun 10.3 milyonu köylerde yaşamaktaydı.²*

Kentlerde karşılaşılan sorunlardan büyük bir bölümünün çözümünün köylerde yattığı söylenebilir. Kentleşme süreci, kırsal alanda³ başlayıp kentlere doğru uzanan bir sürekliliği anlatır. Kentleşme, kentlerin kendi sınırları dışına taşarak kırsal yörelerin gelişme biçimini etkilemektedir.⁴ Kırsal alanda yaşanan

*Ankara Üniversitesi, SBE Araştırma Görevlisi.

1 <http://www.yerelnet.org.tr>. Erişim: 21.01.2004.

2 Oya Köymen, “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları”, içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s. 1.

3 Kırsal alan (köylük yer), üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alandır. Bkz. Keleş, Kentbilim Terimleri..., s.85. Kent dışı ile eşanlamlı olan kırsal, köylerle birlikte belli bir nüfus yoğunluğuna ulaşan kasabaları da kapsamaktadır. Cavit Orhan Tütengil, 100 Soruda Kırsal Türkiye’nin Yapısı ve Sorunları, Gerçek Yay., İstanbul, 1975, s.8.

4 Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yay., İstanbul, 1994, s. 166.

yerleşme ve çevre sorunlarının yanısıra ekonomik ve toplumsal sorunlar da bulunmaktadır. Bu nedenle, köye yönelik politikaların saptanmasında bir yandan yüksek göç eğiliminin, öte yandan da bunu doğuran ekonomik kökenli nedenlerin dikkate alınması gerekir.⁵

Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren köye ve köylüye yönelik politikalar incelendiği zaman görülmektedir ki 1930'lu yıllarda Toprak Mahsülleri Ofisi'nin, Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatiflerinin kurulmasından, 1940'lı yıllarda Zirai Donatım Kurumunun devreye sokulmasına ve Çiftçiye Topraklandırma Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar; 1950'li yıllarda tarımsal destekleme politikasının yaygınlaştırılmasından 1960' 11 yılların sonundan itibaren traktör kullanımını yaygınlaştıran politikalara kadar; 1970'li yıllarda tarımda destekleme politikasının geliştirilmesine kadar, yeni kurumlaşmalar ve politikalar gündemden hiç düşmemiştir. Köy yolları ve anayolların yapımı, köylerin elektrikleştirilmesi, sulama için baraj ve su kanallarının yapılması altyapının fiziksel temelini oluştururken; köylere okul götürülmesi, tarım teknisyenleri ve mühendislerinin yetiştirilmesi vb. de altyapının insan temelini oluşturmuştur.⁶ Merkezi yönetimin, bu bağlamda, 1950'lere kadar köylerle ilgili önemli işler başardığı görülmektedir. Tarım ürünlerinden aşarın kaldırılması, köylüyü ağır bir vergiden kurtarmıştır. Harf devrimi, laiklik, Köy Enstitülerinin açılması, eğitim, bayındırlık ve sağlık alanındaki çalışmalar bu dönemlerdeki başarılı örnekler olarak verilebilir.⁷

1963 öncesinde olduğu gibi, 1963'te planlı kalkınma dönemine girilmesi ile de, köy ve köylü sorunları ele alınmaya devam edilmiştir. Bu doğrultuda, kalkınma planlarında, yıllık programlarda köye yönelik çeşitli yaklaşımlar öngörülmüş, önlemler geliştirilmiştir.⁸ Fakat, köye yönelik çalışmaların, köyün yapısını değiştirmeyi amaçlamaktan uzak olduğu, önerilerin daha çok konunun hizmet yönü ile ilgili olduğu, uygulamaların sistemli bir değerlendirmeye tabi tutulmadığı, çeşitli aralıklarla dile getirilmiş ve iktidar değişiklikleri ile de önemini yitirmiştir. Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana, kırsal alanların dağılıklığı nedeniyle, kırsal yerleşme düzeninin yarattığı olumsuzlukları gidermek amacıyla köylere yönelik "örnek köy, merkez köy, köykent" şeklinde

5 Cevat Geray, "Kırsal Alanda Değişme ve Yönetim", içinde Yönetim Sosyolojisi, Yay. Hazırlayan: Ömer Bozkurt, TODAİE Yay., Ankara, 1976, s. 177.

6 Gülten Kazgan, "1980'lerde Türk Tarımında Yapısal Değişme" içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s. 31.

7 Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim..., s. 155.

8 Cevat Geray, Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar, TODAİE Yay., Ankara, 1974, s. 14.

adlandırılan bir takım öneriler getirildiği görülmektedir. Bununla birlikte, köy ve köylü sorunlarına ilişkin çalışmaların kopuk, dağınık çalışmalar olarak sürdürüldüğü söylenebilir.

Kısacası, gerek planlı dönemde gerekse daha öncesinde köye yönelik çalışmalarda eşgüdüm ve etkinliğin sağlanabildiği söylenemezse de 1980 öncesinde bir takım çabalar olmasına rağmen 1980 sonrasında gerek hükümet programlarında gerekse kalkınma planlarında köye ve köylüye yönelik köklü çalışmalar olmadığı görülmektedir. Bunun bir nedeni olarak, özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışsatıma öncelik tanınması, sanayileşme yerine dünya ekonomik sistemi içindeki işbölümü gerekleri uyarınca turizm vb. kesimlerin yardımıyla kalkınma gibi hedef ve önceliklerin, 1980 sonrasında köylü ile devletin, köy yerel yönetimleriyle merkezi yönetimin kalkınma amacıyla aralarındaki dayanışma ve etkileşimi ikinci plana itmesi gösterilebilir.⁹

Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar incelenen hükümet programlarında ve kalkınma planlarında köye yönelik bazı politika ifadelerinin tekrar edildiği görülmektedir. Tarım ve toprak reformu, kooperatifleşme, tarımsal kredi politikası, "köykent, merkez köy" tarzı öneriler, pek çok resmi belgede tekrarlanan politika ifadeleridir. Bu ifadelerin sürekli tekrarlanmış olmasının da gösterdiği gibi, vaat edilen bu hususlarda çoğu kez başarı sağlanamamış, Çiftçiye Topraklandırma Kanunu'nun çıkarılması gibi başarı sağlanan konular da uygulamada başarısızlıklarla sonuçlanmıştır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze gelinceye kadar köye ve köylüye yönelik politikaların tespit edilmesine yönelik olarak yapılan bu çalışmada, bu amaç doğrultusunda, 1963 yılına kadar başka bir resmi belge bulunmaması nedeniyle hükümet programları ele alınmış, 1963 sonrasında ise hükümet programları, MEHTAP Raporu ve beş yıllık kalkınma planları incelenmiştir. Söz konusu metinlerde ifade edilen politikaların uygulamaya geçirilip geçirilmediğine yönelik olarak da ilgili literatür taranmıştır. Konu başlığının da ortaya koyduğu gibi, çalışma, 1923 ve sonraki yıllar arasında kapsamaktadır.

1923 - 1960 Yılları Arasında Köye Yönelik Çalışmalar

Cumhuriyet hükümetlerinin daha ilk yıllardan başlayarak önemli meselelerinden biri, tarım ve köy kalkınması¹⁰ olmuştur. Bu bağlamda, 1923'de

9 Ruşen Keleş. Yerinden Yönetim..., s. 156.

10 Kırsal gelişme (köy kalkınması), kırsal alanların daha bayındır duruma getirilmesi, kamu işgözülerinin tümelştirilmesi ve köylerde yaşayan insanların gelirlerinin artırılması için her düzeyde alınan önlemler ve kapsamlı tasarılarla kırsal alanlarda sağlanan değişimdir. Bkz. Ruşen Keleş. Kentbilim Terimleri Sözlüğü, İmge Yay., Ankara, 1998, s.85.

İzmir’de toplanan İktisat Kongresinde köylülerin de köy kalkınmasına yönelik talepleri alınmıştır. Kongrede köylünün sorunları, tarımsal gelişme konularıyla birlikte ele alınmış, büyük toprak sahipleri aşarın kaldırılmasını, tarımsal eğitimin sağlanmasını, Ziraat Bankası kredilerinin artırılmasını, tarımın makineleştirilmesini savunmuşlardır. Kongrede köyün sağlık sorunlarının çözümü için sağlık alanında teşkilatlanma talep edilmiş, üretimde kooperatifleşmeye gidilmesi önerilmiştir.¹¹ Ayrıca, yurt içinde saban, pulluk gibi basit makinelerin üretimi için ziraat fabrikası açılması, ziraat makineleri için lazım olan petrol ve benzinin gümrük vergisinden istisnası da çiftçilerin diğer talepleri arasındadır.¹² Kongrede çiftçilerin talepleri alınmış olmakla birlikte, tarım konusunda alınan kararlar, piyasaya yönelik üretim yapan büyük arazi sahiplerinin istekleri yönünde olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda 1925 yılında hükümet, büyük çiftçilerin İzmir Kongresinde dile getirdikleri en önemli isteklerini yerine getirerek bütçe gelirleri arasında en büyük vergi kaynağını oluşturan aşar’ı lağvetmiştir.¹³ Aşar’ın kaldırılmasının yanısıra, Ziraat Bankası sermayesi ve kredileri artırılmış, kooperatifleşme yolunda önce “İtibar-ı Zirai Birlikleri” ve 1929 yılında “Zirai Kredi Kooperatifleri” kanunları çıkarılmıştır. 1923-1934 döneminde, göçmen ve mübadillere 6 milyon dönümden fazla; topraksız ya da az topraklı çiftçiye 731 bin dönüm devlet arazisi dağıtılmıştır. Ziraat Vekaleti aracılığıyla ithal edilen makineler, Ziraat Bankası kredileriyle çiftçiye taksitle satılmıştır. Köyleri kaldırmak için 1937 yılında hazırlanan kanun tasarısı, dağınık köylerin birleştirilmesini öngörmekteydi. Köy sayısı azaltılacak, kurulacak “köy birliklerine devlet gerekli hizmetleri götürecekti. Köy birliklerinin teknik iskeletini kurulacak binlerce kombina sağlayacak, köy birlikleri örgütlendirilecekti. İnönü, kombinalar için şunları söylemekteydi: “Nasıl kredi ve istihlak kooperatifleri kurulmuşsa, istihsalin tanzim ve teşkili için de planlı ve iştirakli bir çalışma devresine girmek böylece lazımdır. Yeni aletlerle, harman makineleri, sürme ve sulama tertipleri ile planlı olarak tanzim edilmiş bulunan zirai kombinalar vücuda getirmek istiyoruz...” İnönü’nün önem verdiği bu zirai kombinaların, köylerin birleştirilmesi, toprak reformu ve Köy Enstitüleri ile birlikte tarımda köklü bir hareketin temelleri olduğu söylenebilir. Ayrıca 1937 yılında Ziraat Bankasının daha geniş olanaklara kavuşturularak anonim şirket olmaktan çıkartılıp iktisadi devlet teşekkülü haline getirilmesi, 1935 yılında tarım kredi ve tarım satış kooperatiflerinin ve 1938 yılında Toprak

11 Cevat Geray, Planlı Dönemde s.7.

12 Gündüz Okçün, Türkiye iktisat Kongresi 1923 (Haberler- Belgeler - Yorumlar) Sermaye Piyasası Kurulu Yay. Yay. No: 59, Ankara, 1997, s. 326-338.

13 Yahya S. Tezel, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yay., İstanbul, 2000, s. 372-373.

Ofisinin kurulması, sulama çalışmalarının geliştirilip Anadolu'nun on iki su bölgesine ayrılarak Devlet Su İşlerinin temellerinin atılması ve ormanların devletleştirilmesi, tarımdaki bu köklü hareketi tamamlamaktadır. Fakat, 1937'de planlanan bu hareket, 1945 yılına kadar sürmüşse de köylülere çağdaş uygarlık yolu açılamamıştır. 1937'ye kadar planlanan bu çalışmalardan Köy Birlikleri projesi kağıt üzerinde kalmış, Tarım Kredi ve Satış Kooperatifleri geniş ölçüde eşraf ve tefeci tüccar çıkarları ile bağdaşan kuruluşlar olmuş, hiçbir zaman gerçek kooperatifler birliği haline gelmemiştir. Üretim kooperatiflerine yönelinmemiş, köy kalkınmasının ve tarımı modernleştirmenin temel dayanaklarından biri sayılan kombinalar, devletin büyük çiftçiler hesabına traktör işletmesinden ibaret kalmıştır.

Köye yönelik çalışmalar arasında sürekli gündemde tutulan fakat bir türlü tam anlamıyla uygulanamayan bir düzenleme de toprak reformudur. 1929 yılında İsmet Paşa, “büyük çiftlik işletmekte olan gayret ve servet sahiplerine dokunmak şöyle dursun, aksine olarak bunların da iyi çalıştıklarını ve kazandıklarını görmekten memnun oluruz”¹⁴ demekleyen 1935 yılında bu tutum değişmiş, Halk Partisi liderlerinin Türkiye’de tarımsal arazi mülkiyetinin dağılımı ve üretimin toplumsal örgütleniş biçimleri karşısında duydukları rahatsızlık geniş kapsamlı bir toprak reformu düşüncesinin giderek güç kazanmasına yol açmıştır. Halk Partisi, sözkonusu bu rahatsızlık nedeniyle 1935 yılında kabul edilen yeni Parti Programına “Her Türk çiftçisini yeter toprak sahibi etmek, partimizin ana gayelerinden biridir. Topraksız çiftçiye toprak dağıtmak için özgür istimlak kanunları çıkarmak lüzumludur” diyen bir madde eklemiştir.¹⁵ Bununla birlikte, toprak reformu ile ilgili yapılan tartışmalarda, köylünün sermayesizliğinin büyük toprak sahipliğiyle, tefecilikle ilişkisinin dile getirilmediği görülmektedir. Toprak reformu tartışmaları sırasında büyük toprak sahiplerinin meclisteki muhalefeti güçlü bir şekilde sürmüştür. Örneğin, 1936’da İsmet Paşa’nın “Yurdumuzda topraksız çiftçinin sayısı her tasavvurun üstündedir. En ziyade toprağı taksim edilmiş yerlerimizde bile, köylünün yarısına yakın bir miktarı topraksızdır” görüşüne karşı, Eskişehirli büyük toprak sahibi Emin Sazak, toprak reformu tasarısı geri alınırsa 30000 dekar toprağını devlete hibe edeceğini söyleyerek tasarıya karşı çıkmıştır.¹⁶

Atatürk de, 1936’da “Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen

14 Doğan Avcıoğlu, Türkiye’nin Düzeni, Bilgi Basımevi, Ankara, 1969, s. 229-234.

15 Tezel, a.g.e., s. 379.

16 Oya Köymen, “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve ...”, s. 12.

toprağın, hiçbir sebep ve hiçbir suretle bölünemez bir mahiyet alması... büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini, arazinin bulunduğu memleket bölgelerinin nüfus kesafetine ve toprak verim derecesine göre sınırlamak lazımdır” diyerek toprak reformuna verdiği önemi ortaya koymuştur.¹⁷

Liderlerin toprak reformunu benimsemesinden sonra, 1924 Anayasasının çiftlik ağalarına milyarlar ödemesini gerektirecek toprak reformunu engelleyen hükümleri değiştirilmiştir. Toprak reformuna yasal yolun açılması amacıyla 1924 Anayasası’nda 1937 yılında yapılan değişiklikle, 1924 Anayasası, piyasa değerine göre peşin ödeme koşulu aranmadan, “çiftçiyi toprak sahibi yapmak ve ormanları devlet tarafından idare etmek için” uygulanabilecek kamulaştırma eylemlerine açık bir hale getirilmiştir. Atatürk 1937 yılında, toprak reformunun temel hedeflerinin a) memlekette topraksız çiftçi bırakmamak, b) bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın hiçbir sebep ve suretle bölünmesine izin vermemek ve c) büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini, arazinin bulunduğu bölgelerin nüfus kesafetine ve toprak verim derecesine göre sınırlandırmak olacağını açıklamış ve bu hedefler, Ekim 1937’de kurulan Celal Bayar hükümetinin programına olduğu gibi alınmıştır. Toprak reformu ile ilgili çalışmalar savaş yıllarında da sürdürülmüştür. Hükümet, 1945 yılının Mayıs ayında “çiftçiye toprak dağıtılması ve çiftçi ocakları kurulması hakkındaki kanun tasarısı”nı Meclise sunmuştur. Tasarıya göre, hazine arazileri ile kamulaştırılacak olan özel araziler, topraksız köylülere dağıtılacaktı. Tek parti döneminin en uzun, en sert tartışmaları, söz konusu Kanunun mecliste görüşülmesi sırasında geçmiştir.¹⁸ Mayıs 1945’te Meclis’e sunulan tasarı, Haziran 1945’te, 17. maddeyle¹⁹ birlikte kabul edilerek kanunlaşmıştır. Ne var ki, büyük arazi mülklerinin tasfiyesine yönelik uygulama, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile başlatılamamıştır. Nitekim bu kanunla, 17. maddeye rağmen, özel mülkiyette olan çok az miktarda arazi

17 Avcıoğlu, a.g.e., s. 234.

18 Tezel, a.g.e., s. 381-385.

19 17. maddeye göre, “Topraksız veya az topraklı ortakçılar veya tarım işçileri tarafından işlenmekte bulunan arazi... dağıtmaya esas tutulan miktarın... üç katı sahibine bırakılmak şartıyla yukarıda yazılı çiftçi ve işçilere dağıtılmak üzere kamulaştırılabilir. Sahibine bırakılacak olan arazi 50 dönümden aşağı olamaz”. Çiftçiyi topraklandırma, hazineye ait toprakların dağıtılmasından öteye geçememiştir. Özel mülkiyette bulunan topraklar üzerinde öteden beri ortakçı, kiracı ya da tarım işçisi olarak çalışanlara bu toprakların dağıtılması yoluna hemen hiç gidilmemiştir. Bkz. Muzaffer Sencer, “Toprak reformu çabaları ve Tartışmaları” 75 Yılda Köylerden Şehirlere içinde, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999,

dağıtılabilmidir. Nihayet 1950 seçimlerinden önce, Toprak Kanununu işlemez hale getiren ve 17. maddeyi kaldıran bir tasarıyla, Toprak Kanununda değişiklik yapılarak, dağıtılacak toprak, hazine ve vakıf arazisiyle sınırlandırılmıştır.²⁰

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, küçük çiftçiye tam anlamıyla büyük toprakların dağıtımını sağlayamamış fakat söz konusu kanun, önemli siyasi sonuçlar doğurmuştur. Öyle ki, Adnan Menderes, Emin Sazak gibi büyük toprak sahipleri Halk Partisi'nden ayrılarak, yönetimin diğer muhalifleriyle birlikte, Demokrat Parti'nin kuruluşuna öncülük etmişlerdir. Bununla birlikte, 1945 ' te CHP'nin yöneticileri, büyük arazi sahiplerinin kırsal oyların yönlenmesinde büyük etkisi olacağı kaygısına kapılması sonucunda bir yandan sanayici ve işadamları ile ilişkilerini düzeltmeye çalışırken öte yandan büyük arazi sahipleri üstünde Toprak Kanunu tartışmalarının bıraktığı izleri silmeye yönelmişlerdir. 1947 yılına gelindiğinde ise büyük arazi mülklerinin kamulaştırılması ile ilgili siyasi isteğin tamamen ortadan kalktığı söylenebilir. Böylelikle, Cumhuriyet'in ilk yıllarında köycülük²¹ hareketinin merkezinde küçük üretici köylüyü kaldırmak yataarken İkinci Dünya Savaşı'nın ardından CHP'de büyük toprak sahipleri daha etkin rol oynamaya başlamıştır denilebilir. Bunun sonucu olarak "köye doğru" politikası artık büyük toprak sahiplerinin istediği yönde yeni bir boyut kazanmış, ilk yıllardaki, köy sorununun bir bütün olduğu düşüncesinden hareketle köylüyü kültürel, ekonomik, sosyal ve sağlık açısından donatmayı amaçlayan, topraksız köylüyü toprak sahibi yapmayı hedefleyen ve küçük üretici köylüleri destekleyen politikalar yerine artık büyük toprak sahiplerinin yönetimde etkin olduğu yeni bir dönem başlamıştır. Cumhuriyet Halk Partisi'nin 27 yıllık tek parti iktidarı son bulurken artık köy ve köylü sorunları da yeni iktidar partisi tarafından çok farklı boyutlarıyla algılanmaya başlamıştır.²²

Cumhuriyet döneminde köye ve köylüye yönelik olarak yapılan düzenlemelerden bir başkası da Köy Enstitüleridir. 17 Nisan 1940 tarihinde TBMM'nin kabul ettiği 3803 sayılı kanun ile Köy Enstitülerinin açılması düzenlenmiştir. Bu kanunun 1. maddesine göre, "köy öğretmeni ve köy yararına

20 Avcioğlu, a.g.e., s. 237.

21 Köy kalkınmasının, ülkenin kalkınmasında temel ve başlangıç olduğu görüşünü savunan çabalardan "köycülük" adını alan bir akım doğmuştur. Cumhuriyet döneminde "köycülük", halkçılığın köye ve köy sorunlarına yönelen bir türü olarak tanımlanabilir. Bkz. Cavit Orhan Tütengil, "Köycülük Üzerine" 75 Yılda Köylerden Şehirlere içinde. İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s. 199.

22 Türkan Çetin, "Cumhuriyet Döneminde Köycülük Politikaları: Köye Doğru Hareketi" 75 Yılda Köylerden Şehirlere içinde, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s. 230.

diğer meslek erbabını yetiştirmek üzere, ziraat işlerine elverişli arazisi bulunan yerlerde, Maarif Vekilliği'nce Köy Enstitüleri açılır"²³. İnönü'nün, 1946 Ekim'inde yaptığı bir konuşmada "Bütün siyasi ve askeri hayatımdaki vazifelerin hiçbirini kaale almadan diyebilirim ki, öldüğüm zaman Türk milletine iki eser bırakmış olacağım. Bunlardan biri, köy okulları, diğeri de müteaddit partilerdir" görüşünü ileri sürmesi O'nun Köy Enstitülerine verdiği önemi ortaya koymaktadır.²⁴ 3803 sayılı kanun ile kurulması öngörülen Köy Enstitüleri öncülüğünde, gerçekçi bir tutumla köyden ve köy insanından yola çıkılmış, yeni bir aydın kuşağı yaratılmasına çalışılmıştır.'

Köy Enstitüsü köycülüğünün iki sonucu olduğu söylenebilir. Bunlardan biri, fikir ve sanat alanındaki haklı yerlerini alan köylü aydınlar kuşağının ortaya çıkması, diğeri de sadece eğitim yolu ile köyün kalkındırılmasının istenilen olumlu sonucu vermemiş olmasıdır. Bununla birlikte, Cumhuriyet döneminde, köye en sistemli yaklaşımlar, eğitim alanında, özellikle Köy Enstitüleri hareketiyle olduğu söylenebilir. Enstitüler, köy çocukları için fırsat eşitliği sağlamış olmalarına, çevrenin ekonomik, kültürel hayatını etkileyen kalkınma merkezleri durumuna girmelerine rağmen bu hareket, kooperatifçilik vb. ekonomik tedbirlerle tamamlanmadığı için, tek yanlı bir kalkınma hareketi olarak kalmıştır.²⁶ Ne var ki, köy insanının canlandırılmasına ve bilinçlendirilmesine, onun özgürlüğe kavuşturulmasına karşı çıkan güçler de vardı. Yararlarına karşın Köy Enstitülerinin ömrü çok uzun olmamış, bu kurumlara karşı güçlerin etkisiyle, 1947-1948 ders yılında, Köy Enstitülerinin beyin kadrosunu yetiştiren Yüksek Köy Enstitüleri kapatılmıştır. 1948'de öğretim programı değiştirilmiş, iş eğitimi ilkeleri kaldırılarak, Enstitüler, klasik okullar haline getirilmiştir. 1950'den sonra Demokrat Parti iktidarı zamanında ise, Köy Enstitüleri adlarıyla birlikte, büsbütün tasfiye edilmiştir.²⁷

23 3803 Sayılı Köy Enstitüleri Kanunu, R.G. Tarihi: 22.04.1940, R.G. Sayı: 4491. Köy Enstitüleri için tasarlanan plana göre 20 yıl içinde okulsuz köy kalmayacak ve Cumhuriyet rejiminin Türkiye'ye getirdiği yenilikler en uzaktaki yerleşim birimlerine kadar ulaştırılacaktı. Daha önceki köycülük akım ve projelerinden farklı olarak, Köy Enstitüleri projesi, köyü kendi içinden çıkacak öncülerle kalkındırmayı amaçlıyordu. Bu, bir yanıyla bir eğitim projesi, öte yanıyla bir ekonomik projeydi. 1946 yılında ise Köy Enstitüleri uygulaması fiilen sona ermiştir. Bkz. Türkan Çetin, "Cumhuriyet Döneminde Köycülük Politikaları...", s.230.

24 Avcioğlu, a.g.e., s. 238-239.

25 Tütengil, "Köycülük Üzerine", s. 208-210.

26 Geray, Planlı Dönemde..., s. 13.

27 Avcioğlu, a.g.e., s. 238-239.

Bu dönemde kırsal alana yönelik politikaların biçimlenmesinde etkili olan bir faktörün de 1950'lerde kalkınmada tarıma öncelik verilmesi sonucunda, Marshall Planı çerçevesinde sağlanan yardım ve kredilerle tarım kesiminde olağanüstü hızlı bir traktörleşme sürecinin gelişmesi ve bunun bir sonucu olarak da köylerden kentlere göç yaşanması olduğu söylenebilir.

1923 - 1960 Arası Hükümet Programlarında Köye Yönelik Politikalar

1923-1960 arasında köye ve köylüye yönelik ifadeler ilk kez Okyar Hükümeti²⁸ programında yer almış ve aşar'ın kaldırılacağı, ziraatin teşvik edileceği belirtilmiştir. Hem Okyar hem de VI. İnönü Hükümeti programında²⁹ köylüye yönelik ifadeler bulunmakla birlikte köye ve köylüye yönelik daha kapsamlı ifadelerin I. Bayar Hükümeti programında³⁰ bulunduğu görülmektedir. Nitekim Atatürk'ün 1937 yılında yaptığı konuşmadaki direktifleri³¹ I. Bayar Hükümeti programına alınmıştır. Bu programda, daha öncekilerden farklı olarak sağlık, tarım eğitimi, tarım kredi kooperatifleri ve toprak kanunu ele alınmış, topraksız çiftçi bırakmamak amacıyla işletilebilecek büyük çiftlik arazilerinin sınırlandırılacağı ve buna yönelik kanun çıkarılacağı ifade edilmiştir.

1. Saydam ve I. Saraçoğlu Hükümeti programında² köylünün kalkındırılacağı ve topraksız köylü bırakılmayacağı belirtilmiştir.

Uzun yıllardır hükümet programlarında ifade edilen toprak kanununun çıkarılması konusuna II. Saraçoğlu Hükümeti programında³³ da yer verilmiş ve nitekim, Çiftiği Topraklandırma Kanunu, II. Saraçoğlu Hükümeti döneminde çıkarılmıştır.

Peker Hükümeti programında³⁴ eğitim (okul yapımı), sağlık ve tarımın teknik olarak desteklenmesi bir arada yer almış, Toprak Kanunu'nun da adaletli bir şekilde uygulanacağı söylenmiştir.

28 Okyar Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

29 VI. İnönü Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

30 Bayar Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

31 Atatürk 1937 yılında, toprak reformunun temel hedeflerinin a) memlekette topraksız çiftçi bırakmamak, b) bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın hiçbir sebep ve suretle bölünmesine izin vermemek ve c) büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini, arazinin bulunduğu bölgelerin nüfus kesafetine ve toprak verim derecesine göre sınırlandırılmak olacağını açıklamıştır. Bkz. Tezel, a.g.e., s.381-385.

32 Saydam Hükümeti Programı ve I. Saraçoğlu Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

33 II. Saraçoğlu Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

34 Peker Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

Çiftçiye Topraklandırma Kanunu tasarısı görüşmeleri sırasındaki tartışmalar sonrası kurulan ve iktidara gelen I. Menderes Hükümeti programında0 ziraate önem verileceği, zirai teknik yardımlarının gözden geçirileceği, tarımsal kredi konusunda kooperatiflere önem verileceği, köy yollarının yapılacağı ve köylünün sağlık ihtiyaçlarını karşılamaya çalışılacağı ifade edilmektedir. Çiftçiye Topraklandırma Kanunu tasarısı görüşmeleri sırasında büyük toprakların kamulaştırılarak köylüye dağıtılmasına karşı çıkan Menderes'in Hükümet programında, topraklandırma işinin daha emniyetli ve pratik usullere bağlanacağı ifadesine yer verildiği görülmektedir. Gerek I. Menderes Hükümeti gerekse II. ve III. Menderes Hükümetleri³⁶ köye ve köylüye yönelik politikalarında yol, su, elektrik, zirai teknik yardım (zirai mücadele, kimyevi gübre vb.), okul yapımı gibi teknik meselelere vurgu yapmış, daha önceki hükümetlerin özellikle İnönü'nün önem verdiği Köy Enstitülerine ise hiç değinmemiştir. Nitekim bilindiği gibi, Köy Enstitüleri, Demokrat Parti (DP) zamanında kaldırılmıştır. III. Menderes Hükümeti programı ile ilk kez ifade edilen bir husus ise, tarımın makineleşmesidir. Bilindiği gibi, Marshall Planı ile yurda çok sayıda traktör girmiş ve III. Menderes Hükümeti de tarımın makineleşmesini savunmuştur. IV. Menderes Hükümeti programında³⁷ muhtaç çiftçiye toprak dağıtımı işinin hızlandırılması gerektiği ifade edilmekte fakat, hangi toprağın kime verileceği konusunda bir açıklama yapılmamaktadır.

1960 Sonrası Köye Yönelik Çalışmalar

1960 sonrasında köye ve köylüye yönelik politikaları ortaya koyabilmek açısından bu başlık altında kalkınma planları, MEHTAP Raporu ve hükümet programları ele alınacaktır. İnceleme sırasında görülmektedir ki, toprak ve tarım reformuna ilişkin tartışmalar 1950'lerde son bulmamış, 1961'den sonra toprak ve tarım reformu ile ilgili on tasarı daha hazırlanmıştır. Nihayet 1973'te "Toprak ve Tarım Reformu"na ilişkin bir yasa çıkarılmıştır.³⁸

Kalkınma Planlarında Köye Yönelik Çalışmalar

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) "Toplum Kalkınması"

I. Beş Yıllık Kalkınma Planında³⁹ köy kalkınması, toplum kalkınması⁴⁰ başlığı altında eşanlamlı olarak kullanılmıştır. Planda toplum kalkınması, çeşitli

35 I. Menderes Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

36 II. Menderes Hükümeti ve III. Menderes Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

37 IV. Menderes Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

38 Geray, Planlı Dönemde..., s. 358.

39 I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yay., Ankara.

hizmet ve çalışmaların yapılması, dernek, kooperatif gibi teşkilatların kurulması ve idare ile toplulukların işbirliğinin sağlanmasını kavrayan bir çalışma olarak tanımlanmaktadır. Bunun, kitleleri eğitecek, birlikte çalışmaya yöneltecek, toplum yapısında istenen değişikliklerin gerçekleşmesini sağlayacak önemli bir kalkınma metodu olduğu ifade edilmektedir.

Planda, toplum kalkınması programının amacı, topluluklarda ihtiyaçları ve meseleleri tespit etmek, bunları çözmek için birleşik bir programa uygun olarak harekete geçmek, teşkilatlanmak ve bunun için yeni kaynak aramak alışkanlığını yerleştirmek olarak açıklanmıştır. Planın toplum kalkınmasının hedefleri bölümünden, uygulanması düşünülen toplum kalkınması programlarının nedeninin “iktisadi kalkınmayı sağlamak” olduğu anlaşılmaktadır. Toplum kalkınması programlarının işsizliğe çözüm getireceği planda ifade edilmektedir. Yaratılan iş hacminden daha çok nüfusun şehirlere gitmesine engel olmak amacıyla tarım bölgelerinde tarımla ilgili olmayan alanlarda iş yaratmak ve bu çalışmalara halkın katılmasını sağlamak için alınması gerekli en önemli tedbirin toplum kalkınması programlarının etkin bir şekilde uygulanması olduğu düşünülmüştür. Toplum kalkınması programlarının 1967-1977 döneminde bütün köyleri içine alacak şekilde uygulanacağı da planda ifade edilmektedir.*⁴¹

İlk Beş Yıllık Kalkınma Planında, köy kalkınmasına büyük ağırlık verilmiş, toplum kalkınması kavramı çerçevesinde deneme çalışmaları başlatılmıştır. Destekli imece, gönüllülük ve yerel toplumun tümleşikliği öğelerine dayanan toplum kalkınması⁴² deneme çalışmaları için 1963 yılı programında, ilçe, bütün köyleriyle birlikte yönetsel birim olarak uygun görülmüştür. Plan döneminde Köy İşleri Bakanlığı kurulmuş, toplum kalkınması deneme çalışmaları yaygınlaştırılmışsa da gerçekte geri plana itildiği görülmektedir.⁴² İlçenin, kırsal yörelere hizmet götürecek temel demokratik

40 Toplum kalkınması, yerel toplulukların ekonomik, toplumsal ve ekinsel sorunlarını çözmek amacıyla giriştikleri çabaların devletçe her türlü olanaklarla desteklenmesine ve bu yönden ulusal düzeydeki kalkınma çabalarına katılmalarına dayalı eğitsel ve örgütsel süreçlerin tümüdür. Keleş, Kentbilim Terimleri s. 120. Toplum kalkınmasını köye yönelen öteki çalışmalardan ayırt eden en önemli özelliklerden biri, çalışmaların, halkın kendine yardım için giriştiği çabaların devletin olanaklarıyla desteklenmesidir. Cevat Geray, Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Tuna Yay., Ankara, 1981, s.12.

41 I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), s. 101-105.

42 Geray, Kırsal Türkiye’de Toplum s. 12.

43 Cevat Geray, Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 2000, s. 41.

yerel yönetim birimi olarak örgütlendirilmesinin uygun görülme nedenleri ilçenin, etrafındaki köylerle bir bütün oluşturması; ilçenin, halkın geleneksel bir başvurma kapısı olması ve köylünün, köyün işlerinde en etkili kişi olarak kaymakamı görmesi; ilçenin zaten il sistemi içinde merkez yönetiminin de temel hizmet birimi olması, kırsal yörelere hizmet götürün birçok birimi barındırmasıdır.⁴⁴

MEHTAP Raporu Toplum kalkınması konusunda bu döneme denk düşen bir diğer resmi belge de MEHTAP Raporudur. MEHTAP Raporunda, mahalli toplulukların kalkınması başlığı altında toplum kalkınmasından bahsedilmektedir. Rapora göre, mahalli toplulukların kalkınması, sadece teşkilatlanmaktan ve maddi imkanlar yaratmaktan ibaret kalmayan fakat her şeyden önce eğitim yoluyla köklü bir zihniyet değişikliği sağlamak amacını güden bir metottur. Topluluklar kendi kaderlerini değiştirme yönünde gayretler sarfedecek, dernekler, kooperatifler, komiteler halinde örgütlenecek, bir amacın sağlanması için topluca harekete geçeceklerdir. İlçeler, MEHTAP Raporunda da halkı harekete geçirici kalkınma ve faaliyet merkezleri olarak öngörülmüştür. Rapora göre, ilçelerin, tasarlanan toplum kalkınmasının programlaştırmasında ve uygulanmasında önemli mevkileri olacaktır.⁴⁵

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

II. Beş Yıllık Kalkınma Planında köy ve köylü sorunu başlığı altında, köylülerin kalkınmanın nimetlerinden yararlanmalarının, artan gelir ve refahtan, bugüne kadar devam eden dengesizlikleri de giderici yönde ve sosyal adalet ilkesine uygun olarak pay almalarının sağlanacağı belirtilmektedir. Köye yönelen yol, su, elektrik gibi kamu hizmetlerinin, altyapı yatırımlarının ve sosyal nitelikteki yatırımların yurt içinde dengeli dağıtılacağı ifade edilmektedir. İstikrarlı bir fiyat politikası güdülerek, tarıma ucuz girdiler sağlanarak, etkili bir kredi politikası uygulanarak köylülerin gelir seviyesinin yükseltileceği söylenmektedir. Plana göre, küçük ve orta tarım işletmelerinin ihtiyaçlarını temin ve mallarını satmak için kooperatifler şeklinde teşkilatlanmaları desteklenecek, köye götürülen hizmetlerin birbirlerini tamamlayabilmeleri amacıyla bu faaliyetlerin küçük topluluklara en yakın idare birimleri aracılığıyla programlanması sağlanacaktır. Hizmetler, halkın gönüllü katılmasını teşvik edecek yönde artırılacaktır.

44 Selçuk Yalçındağ, İlçe Özel Yönetimi (Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi), TODAİE Yay., 1977, s. 67-68.

45 MEHTAP Raporu, TODAİE Yay., Ankara, 1966. s. 44-49.

Köy topluluklarının kalkınmalarına yöneltilmiş tüm hizmetler arasında dari her kademede koordinasyonun sağlanacağı da planda yer almaktadır. Ayrıca planda, tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlerle geçmesi gerektiği ifade edilmektedir.⁴⁶

Görüldüğü gibi, I. Beş Yıllık Kalkınma Planında köy kalkınmasıyla ilgili olarak öngörülen, gönüllü karşılıklı dayanışma, demokratik ve katılımcı niteliği ağır basan toplum kalkınması yöntemi yerine II. Beş Yıllık Kalkınma Planına amacı, örgütlenme biçimi, ilkeleri açık seçik belirtilmeyen “Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi” adıyla bir bölüm eklenmiştir.⁴⁷

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978) “Merkez Köyler”

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında, dağınık kırsal yerleşme dokusundan şikayet edilmektedir. Kırsal yerleşme dokusunun niteliğinin merkezi idare tarafından bu yörelere götürülen hizmetlerin, kapsam ve sınırını genişlettiği, maliyeti arttırdığı, hizmetten tüm nüfusun yararlanmasını sınırladığı için kamu tarafından bu yörelere götürülen hizmetlerin etkenliğinin azaldığı ifade edilmektedir.⁴⁸

Köy ve köylü sorunları başlığı altında, planlı dönemde, köy ihtiyaçlarının en az maliyetle ve tüme yaygın biçimde karşılanması; kırsal nüfusun milli pazar ve yaşantıyla bütünleşme sürecinin hızlandırılması ve yerleşim yapısının olumlu yönde etkilenmesinde başlıca araç olarak ortaya çıkan merkez köylerin tespiti araştırmasına, DPT tarafından başlandığı ve 7000 dolayında merkez köyün oluşturulabileceği ifade edilmektedir. Mevcut toprak dağılımının, kırsal yörelerde nüfusu itici öğelerin başında geldiği ve bu toprak dağılımının tarımsal üretimin artırılmasında da önemli bir engel olduğu belirtilmektedir.

Planda, planlı kalkınma döneminde köy fiziki alt yapısının (yol, su, elektrik hizmetleri) kurulmasında önemli gelişmeler sağlandığı ifade edilmektedir. Köylerin başlıca sorunlarından olan üretimin ve ürün niteliğinin iyileştirilmesi, tarımsal kredilemenin düzenlenmesi, yeterli bir pazarlama sisteminin kurulması, kooperatifleşme gibi hizmetler ve bunlara ilişkin yatırımların yol, içme suyu,

46 II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yay., Ankara, s. 235-236.

47 Geray, Belediye Kurulmasında ..., s. 42.

48 III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), DPT Yay., Ankara, s. 113.

49 Merkezköy, küme köylerin özeğindeki bir yerleşim yeri aracılığıyla kırsal alandaki yerel topluluklara işgörü götürmeyi amaçlayan yeni bir kırsal düzenleme dizgesinin öğelerinden herbiridir. Bkz. Keleş, Kentbilim Terimleri..., s. 106.

elektrik gibi tamamlayıcı hizmetlerle bir bütün olarak yürütülememesi bir sorun olarak belirmektedir.

Üçüncü planda, uzun dönemde köylünün yaşama düzeyinin yükseltilmesinin amaçlandığı söylenmekte ve bu amacın sanayileşme ile gerçekleştirileceği ifade edilmektedir.

Yine planda, başlıca niteliği dağınıklık ve sayısal çokluk olan kırsal yerleşim biçiminin bu yerleşmelere götürülen hizmetlerin kapsam ve sınırlarını genişletme maliyetini arttırma gibi olumsuz etkilerini gidermek, sunulan hizmetlerden tüm köylü nüfusunun yararlanmasını sağlamak ve kırsal yerleşim düzenini geliştirmek için “Merkez Köyler”in oluşturulacağı söylenmektedir. Plana göre, hizmetlerin köye götürülmesinde öncelik ekonomik amaçlı hizmetlere verilecek, diğer hizmetlerin önceliklerinin tespitinde ekonomik amaçları tamamlayıcılık gözönünde bulundurulacak, kooperatifleşme ve köyün sosyal ve ekonomik kalkınmasında halk katılımı geliştirilecektir.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında politika biçimine sokulan merkez köy yaklaşımına, ilk önce I. Beş Yıllık Kalkınma Planında değinilmiş, 1970 programında bir önlem olarak düşünülmüştür.⁵¹ Merkez köy, idarede ve yapıda değişiklikler yapmadan hizmetlerden daha çok sayıda köylünün yararlanmasına olanak sağlayacak biçimde hizmetlerin, grup köy merkezlerinde odaklaştırılması yoluyla bir verimlilik ve etkinlik sağlamayı amaçlamıştır.⁵² Dağınıklık ve sayısal çokluk özelliklerini taşıyan kırsal yerleşimden doğan sakıncaları önlemek için ileri sürülen görüşlerden biri olan “merkez köy”lerin kuruluşundaki amaç, yerleşik hizmetlerin yanısıra gezici nitelikteki kamu görevlilerinin de toplanacağı bu köyleri, çevrelerindeki köyler için bir hizmet istasyonu haline getirmektir. “Köy ihtiyaçlarının en az maliyetle ve tüme yaygın biçimde karşılanması; kırsal nüfusun milli pazar ve yaşantıyla bütünleşme sürecinin hızlandırılması ve yerleşim yapısının olumlu yönde etkilenmesinde başlıca araç olarak” düşünülen bu yeni girişimin 7000 dolaylarındaki “merkez köy”ü gerektireceği hesap edilmiştir⁵³ Merkez köy uygulaması yalnızca hizmet ve tesislerle sınırlı tutulmuştur. Merkez köylerin, köy sorunlarının ele alınması, yerel halkın sorunlarını çözmeye girişkenliğini kazanması için bir toplum kalkınması ve halk eğitimi merkezi görevini de yüklenmesi düşünülmemiştir.

50 III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.857-865.

51 Geray, Planlı Dönemde s. 252.

52 Kırsal Alanlarda Göçü Önlemenin Çareleri, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1996, s. 15.

53 Tütengil, 100 Soruda s. 28.

Merkez köy yaklaşımının, yalnızca hizmet götürme işleviyle sınırlı kaldığı, yerleşme, üretim, örgütlenme, endüstrileşme açısından toplumsal ve ekonomik değişme boyutlarını içermediği söylenebilir.⁵⁴

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) “Köykent”

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında planlı dönemde tarımsal amaçlı kooperatif sayısının arttığına fakat bu kooperatiflerin küçük üreticiye hizmet sunmada başarısız olduğuna değinilmektedir. Kooperatifçilik hareketine yön veren politika ilke ve yöntemlerin saptanması ve kooperatiflerin oluşturulmasında değişik kamu kuruluşlarının söz sahibi olmasının uygulamalarda farklılıklara yol açtığı ifade edilmektedir. Kooperatiflerin, kooperatif yönetimine egemen olmuş grupların çıkarına dönük yatırım projeleri yaptığı da eleştirilmektedir.⁵⁵

IV. Planda, toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımını iyileştirmek; tarımsal gelişmeyle köylünün kalkınmasını bir tutarak ve tarımdan sanayi toplumuna köylünün katkısıyla sağlıklı bir geçişi sağlamak; köylünün kalkınma olanaklarını, üretim gücünü ve gelirini artırmak; kırsal alanda gelişmeyi hızlandırmak ve yaşama düzeyini yükseltmek üzere kullanılacak dört araçtan bahsedilmektedir. Bu araçlar, toprak reformu, demokratik bir kooperatifleşme, köylüye dönük devlet desteği, köykentler⁵⁶ yoluyla yeni bir üretim düzeninin kurulmasıdır.

54 Geray, “Kırsal Alanda Değişme...”, s. 189.

55 IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yay., Ankara, s. 130.

56 Köykent, 1. Kimi ülkelerde bir kırsal gelişme yöntemi olarak benimsenen ve kırsal yerleşme birimlerini, yalnız köyün görevlerini daha iyi görebilecek duruma getirmeyi değil, kentsel ve yeğnil işleyimsel işlevlerle donatmayı, böylelikle kırsal alanda bir canlanma ve kalkınma yaratarak kentlere olan akınları azaltmayı amaçlayan bir yerleşme örneği, önerisi. 2. Ülkemizde 1970’ l i yılların başında CHP tarafından kamuoyuna sunulan bir kırsal gelişme yöntemi önerisi. Bkz. Keleş, Kentbilim Terimleri..., s.94. CHP 1973 Seçim bildirgesinde köy-kentleri şöyle ifade etmektedir: “CHP köy-kentleri, yalnız kamu hizmetlerini kırsal alanlara daha düşük maliyetle, daha yeterli ölçüde ve daha çabuk götürmenin bir aracı olarak değil, köylüden başlayacak kalkınmanın temeli olarak da görmektedir. CHP iktidarının geliştireceği bu yerleşme birimleri, anlamda ve amaçta da tanımlamada da “merkezi köyler”den ayrılmaktadır. CHP’nin “köy-kent” terimi, köyden kente, köylülükten kentliliğe, tarım toplumundan sanayi toplumuna düzenli ve sağlıklı biçimde geçişi tanımlamaktadır. Yerinden yönetimde köy-kentlerin, köy-kentler yönetiminde de kooperatiflerin büyük ağırlığı olacaktır.” CHP’nin köykent modeline karşı, MHP ise, “Tarım Kentleri” projesinden söz etmektedir. MHP 1973 Seçim bildirgesine göre, “her bölgenin hususiyetlerine göre 8 veya 10 köy bir ünite olarak kabul edilecek ve bunların merkezindeki köy, Tarım Kenti haline getirilecektir. Tarım Kentlerinde tarıma dayalı orta sanayi kurularak geliştirilecektir. Bkz. Tütengil, “1970’lerin Köy-Kent Projesi”, içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999, s.236-237.

Buna göre, tarımdaki toprak ve gelir adaletsizliğini gidererek toplumsal adaleti sağlayacak ve köylüyü topraksızlıktan kurtararak toprağa ve daha yüksek gelire kavuşturacak bir toprak reformu kanunun yasalaştırılacağı ifade edilmektedir. Büyük topraklılığın bir ekonomik, toplumsal ve siyasi baskı aracı olmasını engellemek amacıyla belli bir büyüklüğü aşan toprakların kamulaştırılacağı belirtilmiştir. Devletin, toprak reformu ile birlikte toprağın verimini arttırmak için gerekli altyapıyı, kamu hizmetlerini, teknolojik olanakların çoğaltılmasını sağlayacağı ve yüksek verimli, tarıma elverişli toprakların tarım dışı kullanımlar için niteliğinin değiştirilmesinin önleneceği de ifade edilmiştir. Böylelikle, kendi toprağına kavuşan köylülerin üretim ve pazarlama için araç gereci ucuza edinebilmeleri, ileri tarım teknolojilerinden ortaklaşa yararlanabilmeleri için toprak reformu ile birlikte demokratik bir kooperatifçiliğin bir arada yürütüleceği ifade edilmiştir.

Planda, kooperatifleşme, tarımda ve kırsal alanda gelişmenin temel araçlarından biri olarak kabul edilmiş ve yaygınlaştırılacağı ifade edilmiştir. Plan ile, tarım işletmelerinin, üretim ve tüketim gereklerini kooperatifler yoluyla elde etmelerini sağlayarak tüm ürünlerin aracısız bir şekilde iç ve dış satımlara ulaştırılması amaçlanmıştır. Köylülerin artan gelirlerini tarımsal ve sınai yatırımlarda değerlendirmesinin sağlanacağı, devlet tarafından kredi ve karşılıksız yardım ile destekleneceği, Ziraat Bankasına ise bu öngörülen kredi politikasında yönlendirici bir rol verileceği belirtilmiştir.⁵⁷

Plana göre, kırsal alanda; toprak reformu, tarımda kooperatifleşme, tarımda devlet desteği ile köylünün ekonomik ve toplumsal gelişmesi, gelişmenin bütünlüğü ilkelerine göre yönlendirilecek; altyapıların yoğunlaştığı, köylünün günlük gücünü birleştirebildiği, örgütlediği, tarımda sınıileştiği, tarımsal artığı üretken yatırımlara yönelttiği, geçimi için yeni iş alanları yarattığı, köylülerin benimseyeceği bir işbirliği, kamu hizmeti ve örgütlenme merkezi biçiminde kurulacak olan “Köykent”ler aynı zamanda bu gelişmenin ekonomik boyutunu oluşturacaktır. Köykentlerin, etkin gelişme ve hizmet merkezleri olacağı ifade edilen IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında, toprak reformu, kooperatifleşme ve köykentlerin eşgüdüm içinde yürütülmesi öngörülmüştür. Ayrıca, gerekli altyapıların ve kamu hizmetlerinin köylülere bulundukları yerlerde yeterli düzeyde ulaşmasının köykentler düzenlemesiyle hızlandırılacağı, kırsal alanda tarıma dayalı sanayi yatırımları ve ileri teknolojiye dayalı tarım için gerekli altyapının sağlanacağı belirtilmiştir. CHP’nin savunduğu köy-kent projesi, biri

57 IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 287-288.

Özalp'ta öbürü Bolu'nun Taşkesti Köy'ünde uygulamaya konmakla birlikte, bu proje, iktidar değişmesiyle yarıda bırakılmıştır.⁵⁸

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989) “Merkez Köy”

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, köy ve şehir arasındaki altyapı ve hayat standartları farklılıklarını gidermeye yönelik olarak köye götürülen hizmetlerin artırılacağı söylenmiştir. Köylünün refah seviyesini yükseltmek, bulundukları yerde kalkınmalarını sağlamak üzere kırsal kesime götürülen sosyal ve iktisadi hizmetler arasında entegrasyon sağlanacağı, kırsal alandaki köy ve diğer yerleşim alanlarına götürülecek temel altyapı ve iktisadi hizmetlerin yaygınlaştırılması ve hizmet verimliliğini temin için “Merkez Köyler”in araç olarak kullanılması sağlanacaktır deniliyor. Plana göre, köylünün kırsal kalkınmaya katılımı sağlanacak, hizmet bütünlüğünü gerçekleştirerek kırsal alanda yaşayanların gelirini arttırmak sosyal ve kültürel gelişmesine katkıda bulunarak kalkınmalarına hız kazandırmak üzere “Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri” uygulanacaktır. Ayrıca, işletmelerin miras vb. yollarla küçülmesinin de önleneceği ifade edilmiştir.⁵⁹

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planına göre, kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile “kırsal alan planlama” yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesi desteklenecektir. Kırsal alanda istihdamın artırılması, gelirin çeşitlendirilmesi için yeni üretim dallarında çeşitlenme teşvik edilecek, tarım dışı ekonomik faaliyet kolları desteklenecektir. Kırsal alanda yaşayan ailelerin eğitim ve kültür düzeylerinin yükseltilmesi için düzenlenen yaygın eğitim programı ve projeleri çeşitlendirilecek ve arttırılacaktır. Kırsal alana götürülen sağlık hizmetleri arttırılacaktır. Köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyon geliştirilecek ve birbirleriyle uyumlu hizmet vermelerini sağlayacak entegre projeler uygulamaya konacaktır. Toprağın rasyonel kullanımı için gerekli düzenlemeler tarımsal araştırma kurumları ile birlikte yapılacaktır.

Ayrıca, kırsal alanda mahalli idare boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini ortadan kaldıracak şekilde il özel idarelerinin yeniden teşkilatlandıracağı; küçük köylerin güçlendirileceği, hizmet ve araştırmaların,

58 Geray, Kırsal Alanda Göçü s. 16.

59 V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yay., Ankara, s. 158.

kırsal alan planlama yönetimi çerçevesinde entegre kırsal kalkınma projeleri olarak düşünüleceği ifade edilmektedir.⁶⁰ Plana göre, yeniden belirlenecek köy yolları ağında öncelikle köy ve köy belediyesi merkezine ait yollarla bunları devlet ve il yollarına bağlayan yolların yapımı tamamlanacak, kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini arttırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmaları sonuçlandırılacaktır.⁶¹

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında köye ve köylüye yönelik düzenlemelere ayrıntılı olarak yer verilmediği görülmektedir. Sadece planın kırsal altyapı başlığı altında, Köy Hizmetleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlüklerince gerçekleştirilmekte olan arazi toplulaştırma hizmetlerinin uyumlu ve etkin şekilde yürütülebilmesi için bu hizmetlerin öngörülen Toprak Yasası içinde yer alması sağlanarak, yönetmelikler çerçevesinde yürütülmesi temin edilecektir denilmektedir.⁶²

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Kırsal kalkınma başlığı altında, kırsal alanda istihdamın artırılması, insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi, kırsal nüfusun gelirini artırıcı ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, etkili örgütlenme ve her düzeyde katılımcılık önem taşımakta denilmektedir. Plana göre, kırsal altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve etkinliğinin artırılmasında merkezi kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin eşgüdüm içerisinde çalışmaları sağlanacaktır.

Tarıma dayalı sanayi geliştirilerek paketleme, muhafaza etme ve pazarlama yöntemleri konusunda gerekli teknik destek verileceği, sulama projelerinin arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri ile birlikte yürütülmesine önem verileceği de ifade edilmektedir.⁶³

Planın kırsal altyapı başlığı altında, tarım alanlarının parçalanmasının, özellikle sulu tarım alanlarının tarım dışı kullanımının, işlemeli tarıma uygun olmayan alanlarda tarım yapılmasının önlenmesi ve arazi toplulaştırma hizmetlerinin hızlandırılacağı belirtilmiştir. Tarımsal altyapı yatırımlarının

60 VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yay., Ankara, s. 321-359.

61 VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 320.

62 VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yay., Ankara, s. 161.

63 VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yay., Ankara, s. 71.

gerçekleştirilmesinde ve yönetiminde faydalananların fikişsel, fiziksel ve mali katılımları sağlanarak yeni yatırımlara kaynak yaratılarak ve mevcut altyapının etkin kullanımı temin edilerek kamunun bu alandaki yükünün azaltılacağı ifadesine yer verilmektedir. Plana göre, yeterli ve sağlıklı içme suyu olmayan köyler içme suyuna kavuşturulacak, kırsal kanalizasyon şebekeleri çevre sağlığı açısından risk taşıyan yöreler ile turistik yörelerde yaygınlaştırılacaktır. Köy yollarının bakım, onarım ve kar mücadelesi çalışmalarının, bu hizmetlerden faydalanan köylerin katılımı ile veya kurdukları kooperatif, birlik ve diğer organizasyonlar tarafından yapılmasını sağlayacak düzenlemeler gerçekleştirilecektir.

Daha önceki planlarda bahsedilen köye hizmet götürme yöntemlerinin VI. ve VII. plan döneminde unutulduğu fakat VIII. plan döneminde tekrar benzer bir yöntemin gündeme geldiği görülmektedir. Buna göre, yerleşimleri elverişsiz köyleri kendi hudutları içinde uygun bir yere taşımak ve parçalanmış köyleri birleştirmek amacıyla imar planlı altyapısı hazırlanmış “cazibe merkezleri” oluşturulacaktır. Kırsal kesimin ekonomik yönden güçlendirilmesi için ise, kooperatif organizasyonlar altında teşkilatlanması sağlanacak ve kooperatifler teknik ve mali yönden desteklenecektir.⁶⁴

1960 Sonrası Hükümet Programlarında Köye Yönelik Politikalar

I. Gürsel Hükümeti programında⁶⁵, topraksız ve toprağı yetersiz çiftçiye dağıtımı gereken hakların her türlü mani ve haksız tesirlerden kurtararak süratle ve adilane dağılımına çalışıldığı söylenmektedir.

I. Menderes Hükümeti programından VIII. İnönü Hükümeti programına kadar köye yönelik uygulamalar son derece teknik bir şekilde ele alınmış ve toprak reformu geri plana itilmiştir. VIII. İnönü Hükümeti programında⁶⁶ toprak reformunun yeniden düzenlenmesi için kanuni uygulamaya gidileceği tekrar gündeme getirilmektedir. VIII. İnönü Hükümeti programında ilk kez bahsedilen bir husus ise, zirai sigorta hazırlıklarına başlanacak olmasıdır. Bir diğer husus da, ilk kez VIII. İnönü Hükümeti programında mesken ve toprak konusunda ilgili bakanlıkların işbirliğinden bahsedilmesidir.

IX. İnönü Hükümeti programında⁶⁷ tarıma ve tarım kredisine yönelik düzenleyici çalışmalar yapılacağı, toprak reformu yapılacağı, köylere içme suyu

64 VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 185-186.

65 I. Gürsel Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

66 VIII. İnönü Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

67 IX. İnönü Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

götürüleceği söylenmektedir. IX. İnönü Hükümeti programında ilk kez köylülerin, köye götürülen hizmetlerde gönüllülüğünden bahsedilmekte, köy yollarının yapılmasında ve bakımında gönüllü olarak yardımcı olacak köylere öncelik tanınarak imkanlar sağlanacağı ifade edilmektedir.

X. İnönü Hükümeti programında⁶⁸ daha önceki pek çok hükümet programında olduğu gibi tarım ve toprak reformunun gerçekleştirileceği ifade edilmekte fakat, ilginçtir ki bu hükümet programında tarım reformunun temeli olarak sayılan unsurlar arasında büyük toprakların kamulaştırılıp topraksız çiftçiye dağıtılacağı ifadesi bulunmamaktadır. Bu hususun programda yer almamasından, yumuşatılmış bir toprak reformundan bahsettikleri sonucu çıkarılabilir. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine denk gelen X. İnönü Hükümeti programında da kalkınma planı ile aynı doğrultuda, toplum kalkınması çalışmalarının hızlandırılacağı ve toplum kalkınmasının amacına ulaşması için kooperatifçilik anlayışının gelişmesinin teşvik edileceği belirtilmiştir. Köylüyü kalkındırmak için Köy İşleri Bakanlığının kurulduğu, köy yollarının yapılacağı, sağlık hizmetlerinin köylünün ayağına götürüleceği de ifade edilmiştir.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planında toplum kalkınması programlarının işsizliğe çözüm getireceği, şehre göçü engellemek için tarım bölgelerinde tarımla ilgili olmayan alanlarda iş yaratmak için toplum kalkınması programlarının uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Ürgüplü Hükümeti programında⁶⁹ da tarımdaki fazla nüfusun sınai sektöre aktarılmasının düzenleneceği ifadesine yer verilmiştir. Bu politika, 1950'lerde yaşanan tarımda makineleşme ile yoğunlaşan köylerden şehre göçün önlenmesine yönelik bir ifade olarak görülebilir. Ayrıca, hükümet programında, toprak reformu kanun tasarısının en kısa zamanda Meclis'te görüşüleceği de belirtilmiştir.

I. Demirel Hükümetinin bir yılı, II. Beş Yıllık Kalkınma Planına denk gelmiştir. I. Demirel Hükümeti programında⁷⁰ da II. Beş Yıllık Kalkınma Planında olduğu gibi toplum kalkınması çalışmaları bir kenara bırakılmıştır. Oysa I. Beş Yıllık Kalkınma Planında toplum kalkınması programlarının 1967- 1977 döneminde bütün köyleri kapsayacak şekilde uygulanacağı ifade edilmiştir. I. Demirel Hükümeti programında toplum kalkınması ile ilgili

68 X. İnönü Hükümeti (25.12.1963-20.02.1965) Programı, <http://www.thmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

69 Ürgüplü Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

70 Demirel Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

ifadeler bulunmamakla birlikte, köye yönelik ifadeler bulunmaktadır. Köylere yol, su, elektrik götürüleceği, modern tarım alet ve makinelerinin yeterince sağlanacağı ve bunların memlekette üretimine önem verileceği belirtilmiştir. Ayrıca, ilk kez I. Demirel Hükümeti programı ile gündeme getirilen bir konu, yeni Köy Kanununun Meclis'e sunulacağıdır.

II. Demirel Hükümeti programında⁷¹, I. Demirel Hükümeti programının aksine, köylüye yönelik ayrıntılı ifadeler bulunmamaktadır. Hükümet programında sadece, tarım sektöründe çalışanları kapsayacak şekilde sosyal güvenlik alanının genişletileceği ifade edilmiştir.

III. Demirel Hükümeti programında⁷², II. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile aynı doğrultuda, köye hizmet götüren kuruluşlar arasında işbirliğinin sağlanacağı, köy hizmetlerinin (yol, su vb.) yürütüleceği ve köylüye açılan ziraî kredilerin verimli olmasının sağlanacağı belirtilmiştir. Ürgüplü Hükümeti programından beri I. ve II. Demirel Hükümeti programlarında değinilmeyen tarım reformu, III. Demirel Hükümeti programında yer bulmuştur.

I. Erim Hükümeti programının⁷³, toprak ve tarım reformu üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Toprak Reformu Ön Tedbirler Kanununun çıkarılacağı, tarım vergisinin koyulacağı, tarımda üretimin modernleştirileceği ve kadaastro çalışmalarının hızlandırılacağı da I. Erim Hükümeti programında yer alan politika ifadeleridir.

I. Erim Hükümeti programında olduğu gibi toprak ve tarım reformu, II. Erim Hükümeti programında⁷⁴ da yer almaktadır. Programda, köy kalkınmasına önem verileceği belirtilmiş, ilk kez II. Erim Hükümeti programında kadaastro mahkemesinin kurulmasının düşünüldüğü ifade edilmiştir.

Melen Hükümeti programında⁷⁵, toprak ve tarım reformu kanun tasarısının Meclis'e sunulduğu, kadaastro çalışmalarının hızlandırılacağı, köy kalkınmasına önem verileceği, halk-devlet ilişkilerinin geliştirileceği belirtilmiştir.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine denk gelen Talu Hükümeti programında⁷⁶ da, daha önceki hükümet programlarında olduğu gibi toprak ve

71 II. Demirel Hükümeti Programı, <http://www.tbim.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

72 III. Demirel Hükümeti Programı, <http://www.tbim.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

73 Erim Hükümeti Programı, <http://www.tbim.gov.tr>. Erişim: 20.0K2004.

74 II. Erim Hükümeti Programı, <http://www.tbim.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

75 Melen Hükümeti Programı, <http://www.tbim.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

76 Talu Hükümeti Programı, <http://www.tbim.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

tarım reformu kanun tasarısının Meclis'te görüşüleceği ifade edilmiştir. Altyapı yatırımlarının diğer hizmetlerle birlikte götürüleceği ve çiftçilerin kooperatifleşmelerine önem verileceği belirtilmektedir. Talu Hükümetinin III. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine denk gelmesine rağmen III. Beş Yıllık Kalkınma Planının “merkez köy” projesine ilişkin bir ifade Talu Hükümeti programında bulunmamaktadır.

I. Ecevit Hükümeti programında⁷⁷, köy kalkınması için önem taşıyan tarımın genel planlamasının ilmi şekilde yapılacağı, kooperatiflerin etkili duruma getirileceği belirtilmiştir. I. Ecevit Hükümeti programında köykentlerin kurulmasının amaçları şöyle ifade edilmiştir: “Köylerimiz çevresinde yeni iş ve kazanç imkanlarının açılması çağdaş uygarlık nimetlerinin yeterli sağlık ve eğitim kuramlarıyla ve her türlü kamu hizmetleriyle buralara ulaşması nüfusun büyük merkezlerde aşırı şekilde yoğunlaşmasının önlenmesi amaçlarına uygun olarak demokratik bir anlayış içerisinde köy-kentlerin kurulması yoluna gidilecektir”.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında planlanan gelişme ve politikaların tarım ve toprak reformu, tarımda üretimin geliştirilmesi, kooperatifleşme, kredi ve pazarlama etrafında yoğunlaştığı belirtilmekte, bunu tamamlayan bir biçimde alt yapı ve sosyal hizmetlerin bir bütün halinde köye götürülmesi öngörülmekteydi.⁷⁸

İrmak Hükümeti programında⁷⁹da, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile aynı doğrultuda, tarım ve toprak reformu kanununun uygulanacağı, kooperatifleşmenin teşvik edileceği, kırsal gelişme merkezlerinin kurulmasının hızlandırılacağı şeklinde ifadelere yer verilmiştir.

IV. Demirel Hükümeti programında⁸⁰, köy kalkınmasına öncelik verileceği, tarıma dayalı sanayinin teşvik edileceği, tarım sigortasının oluşturulacağı, Köy Kanununun ve muhtarlar için bir kanunun çıkarılacağı belirtilmiştir.

II. Ecevit Hükümeti programında⁸¹, gelişme köylüden başlar anlayışıyla sınıaleşmenin köye kadar ulaştırılacağı, demokratik kooperatifçiliğin teşvik dilediği, tarım sigortasının geliştirileceği, kentleşmenin kırsal alanlara kadar

77 Ecevit Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

78 III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 861.

79 İrmak Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

80 IV. Demirel Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

81 II. Ecevit Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

yaygınlaştırılacağı ifade edilmiştir. Yine bu hükümet programında da I. Ecevit Hükümeti programında olduğu gibi köykentler kurulacağı ifadesine yer verilmiştir.

V. Demirel Hükümeti programında⁸² da, köye götürülen hizmetlerin arttırılacağı, köy-şehir farkının giderileceği, köy kanununun hazırlanacağı belirtilmektedir. III. Beş Yıllık Kalkınma Planında planlanan politikalardan olan tarım ve toprak reformu, kooperatifleşme ve hizmetlerin koordinasyonuna ilişkin ifadeler bu hükümet programında da yer almıştır.

Menderes Hükümeti döneminden itibaren hükümet programlarından çıkarılan “belli bir büyüklüğü aşan toprakların kamulaştırılacağı” fikrinin, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında uzun bir süreden sonra yeniden ifade edildiği görülmektedir. Yine, Ecevit Hükümetlerinin her hükümet programlarında ısrarla gerçekleştirileceğini söylediği köykent projesi, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile bir politika olarak ifade edilmiştir. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında köylünün kalkınmasını sağlamak üzere dört araç kullanılacağı belirtilmektedir. III. Ecevit Hükümeti programı^{*2} da, bu dört araç -toprak reformu, demokratik kooperatifleşme, köylüye devlet desteği, köykentler- içermektedir.

Ecevit Hükümeti programı ile gerçekleştirileceği söylenen köykent projesinden VI. Demirel hükümeti programında⁸⁴ bahsedilmemiştir. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan dört araçtan kooperatifçiliğin desteklenmesi ve köylüye devlet desteği hükümet programında yer almış toprak reformundan ise bahsedilmemiştir. Yine daha önceki Demirel Hükümeti programlarında yer verilen köy kanununun çıkarılacağı ifadesine de yer verilmiştir.

Ulus Hükümeti programı⁸⁵, köye ve köylüye yönelik politikalar açısından oldukça zayıf görünmektedir. Öyle ki, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörülen hususlardan çok azına Ulus Hükümeti programında yer verildiği görülmektedir. Bu hükümet programında, toprak ve tarım reformu kanununun hazırlanacağı, tarımın teşvik edileceği ifade edilmektedir.

I. Özal Hükümeti programında⁸⁶, V. Beş Yıllık Kalkınma Planına paralel olarak köy-şehir arasındaki altyapı farkının giderileceği ifade edilmiştir.

82 V. Demirel Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0K2004.

83 III. Ecevit Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

84 VI. Demirel Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

85 Ulus Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

86 I.Özal Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

Programda, tarım reformu yapılacağı belirtilmekte ama bu hükümet programında yer alan tarım reformunun içeriği Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında yapılması düşünülen tarım reformundan farklıdır. Hükümet tarafından tarımda teknolojik gelişmenin ve iktisadi verimliliğin dikkate alınarak, çiftçi ailesi gelirinin aile başına ortalama milli gelir seviyesine yükseltilmesini öngören bir tarım reformunun yapılmasının faydalı bulunduğu ve tarım arazisinin miras yoluyla parçalanması sonucu çiftçinin topraktan kopmasını ve ekonomik verimliliğin azalmasını önlemek için tedbirler alınacağı bu hükümet programında ifade edilmektedir. Görüldüğü gibi, ilk yıllardaki o büyük toprakların kamulaştırılmasına yönelik bir siyasi irade bu hükümet programında bulunmamaktadır.

II. Özal Hükümeti programında⁸⁷, Köy Kanunu'nun değiştirilerek mahalli idarelerin güçlendirileceği ve tarım arazisinin miras yoluyla parçalanmasının önleneceği belirtilmiştir. II. Özal Hükümeti programında V. Beş Yıllık Kalkınma Planında köye yönelik olarak ifade edilen hususlardan bahsedilmemektedir. Bu anlamda, II. Özal Hükümetinin köyleri gözardı ettiği söylenebilir.

Akbulut Hükümeti programı da⁸⁸, II. Özal Hükümeti programı ile benzerdir. Köy Kanununun değiştirilmesi dışında Akbulut Hükümeti programında köylüye yönelik politika ifadelerinden biri, tarım reformu kanunu çerçevesinde uygulamaların devam edeceği, diğeri de tarımsal kredilerin arttırılacağıdır.

Yılmaz Hükümeti programında⁸⁹, Köy Kanununun yeniden düzenleneceği, tarım reformu uygulamalarına devam edileceği ve şehirde olan her şeyin köye ulaştırılmasının hedef alınacağı belirtilmiştir.

VII. Demirel Hükümeti programında⁹⁰, tarıma dayalı sanayileşmenin hızlandırılacağı, yeni teknoloji kullanımının ve kooperatifçiliğin destekleneceği ileri sürülmüştür.

I. Çiller Hükümeti programında⁹¹, kırsal kesimde yaşam şartlarının iyileştirileceği, muhtarın ve ihtiyar heyetinin yetkilerinin arttırılacağı ifadesi yer

87 II.Özal Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

88 Akbulut Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

89 Yılmaz Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

90 VII. Demirel Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

91 I.Çiller Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

almıştır. II. Çiller Hükümeti programı⁹² ile ilk kez doğrudan gelir desteğinin uygulanacağından bahsedilmekte, Tarım Satış Kooperatif Birliklerinin özzerkleştirileceğı ve bunun için bir kanun çıkarılacağı ifade edilmektedir.

II. Yılmaz Hükümeti programında⁹³, köy yolları yapıp, köylere içme suyu getirileceğı belirtilmiştir. Tarım Satış Kooperatif Birlikleri ve doğrudan gelir desteğı konusundaki ifadeler II. Çiller Hükümeti programındaki ifadelerle aynıdır.

Erbakan Hükümeti programı⁹⁴ da köye yönelik politikalar açısından II. Çiller ve II. Yılmaz Hükümeti programlarını anımsatmaktadır. Bu hükümet programında da Tarım Satış Kooperatif Birliklerinin özzerkleştirileceğı ve buna ilişkin bir kanun çıkarılacağı ifade edilmektedir. Bunların yanında, köy gelirlerini düzenleyen mevzuatın değıştirileceğı ve köylere içme suyu götürüleceğı de belirtilmiştir.

III. Yılmaz Hükümeti programında⁹⁵ da yine, Tarım Satış Kooperatiflerinin ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin demokratik bir katılıma kavuşturulacağını, kırsal alanda tarımda istihdamın arttırılacağını ileri sürüldüğü görölmektedir.

V. Ecevit Hükümeti programında⁹⁶ köye ve köylüye yönelik olarak yer alan ifadelerin, 1970'lerdeki Ecevit hükümeti programlarında yer verilen politika ifadelerinden daha yüzeysel olduğı görölmektedir. Bu hükümet programında, köy muhtarlarının yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenleneceğı, köylülerin kentlerdeki olanaklara sahip olmasının sağlanacağı, köy sınırları içinde denetimsiz yapılaşmaların öneneceğı belirtilmiştir.

Gül Hükümeti programında⁹⁷, tarım sektörünün hem ekonomik hem de sosyal politikalar kapsamında ele alınacağı söylenmiş, bunun dışında köylüyü ilgilendiren bir ifadeye yer verilmemiştir.

Erdoğan Hükümeti programında⁹⁸ da köy hizmetlerinin il düzeyinde karşılanmasının ve alternatif ürün projesi ile üretimin iç ve dış pazar talebine göre yönlendirilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Erdoğan Hükümeti

92 II.Çiller Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

93 II. Yılmaz Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

94 Erbakan Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

95 III. Yılmaz Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

96 V. Ecevit Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

97 Gül Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

98 Erdoğan Hükümeti Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.0E2004.

döneminde köyler açısından çok önemli bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. 03.07.2003 tarih ve 4916 sayılı “Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 38. maddesinin a bendi ile, 18.3.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununun 87." maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Köy Kanununun 87. maddesiyle yabancıların köylerde mülk edinmesi yasaklanmıştır. Bu maddenin kaldırılması, yabancılara, köylerde istedikleri yerde ve istedikleri miktarda toprak edinme hakkını vermektedir. Muhalefet temsilcisi, 4916 sayılı kanun Meclis’te görüşülürken, “Bu yasayla, yabancı ülkede olan herkesin, her kişinin, yabancı ülke uyuğundaki her kişinin ve yabancı ülkelerde kurulan, o ülkelerin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip her şirketin, Türkiye’de yatırım yapanları değil, orada olan, malı mülkü orada olan, işi gücü orada olan, Türkiye’ye bir katkıda bulunmayan her şirketin, Türkiye’nin her yerinde, en güzel, en stratejik yerlerde, karşılıksız ve sınırsız arazi sahibi olması kabul edilmektedir”⁹⁹ diyerek sözkonusu kanunun 38. maddesinin bu nedenle reddedilmesini istemiştir.

Sonuç

Çok geniş bir tarihsel kesitin ele alındığı bu çalışmada, Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze kadar, köye ve köylüye yönelik politikalar ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet’in kuruluşu ile aşarın kaldırılması köylünün sırtından büyük bir yük kaldırmıştır. Halk Partisinin, Türkiye’de tarımsal arazi mülkiyetinin dağılımı ve üretimin toplumsal örgütleniş biçimleri karşısında duyduğu rahatsızlık nedeniyle 1935 yılında kabul edilen yeni Parti Programında “Her Türk çiftçisini yeter toprak sahibi etmek, partimizin ana gayelerinden biridir” ifadesine yer vermesi ve Atatürk’ün çeşitli tarihlerde yaptığı topraksız çiftçinin topraklandırılması yönündeki açıklamaları sonucunda 1945 yılında Çiftiçi Topraklandırma Kanununun çıkarıldığı görülmektedir. Fakat, bu kanun tam anlamıyla uygulanamamış, çoğunlukla devlete ait arazilerin topraksız çiftçilere dağıtılması sözkonusu olmuştur. 1950 tarihine gelindiğinde ise bu kanunun uygulanması yönünde bir irade kalmadığı söylenebilir. Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren uzun bir süre hükümet programlarında yerini alan “tarım ve toprak reformu”ndan, 1980 sonrası hükümet programlarında, büyük toprakların kamulaştırılarak topraksız çiftçilere

99 442 sayılı Köy Kanununun 87. maddesi şöyledir: T.C. tabiiyetinde bulunmayan gerek şahıslar, gerek şahıs hükmünde olan cemiyet ve şirketlerin köylerde arazi ve emlak almaları memnurdur.

100 T. B. M. M. Tutanak Dergisi, 102. Birleşim 3.7. 2003, Dönem: 22 Cilt: 20 Yasama Yılı: 1.

dağıtılmasına yönelik bir içerikte söz edilmediği görülmektedir. Yine 1980'lere kadar, demokratik kooperatifleşme, köykent-merkez köy yaklaşımları, tarımsal kredi politikasının sürekli hükümet programlarında yer eden politikalar arasında olduğu görülmektedir.

1923-2004 tarihleri arasındaki hükümet programları incelendiği takdirde, 1980 sonrasında köye ve köylüye yönelik politika ifadelerinin iyice teknikleştiği, kültürel ve toplumsal boyuttan tamamen yoksunlaştığı görülmektedir. Bu durum, 1980 sonrası uygulanan serbest dış ticarete dayalı politikalar temelinde tarımın diğer sektörlerle oranla geri plana itilmesinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Gerek 1940 yılındaki Köy Enstitüleri hareketinin, gerekse 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun, köylüye yönelik önemli uygulamalar olduğu söylenebilir fakat, bu uygulamalar kısa bir süre içinde durdurulmuştur. Bu nedenle, Cumhuriyetten günümüze uygulanan politikaların eksik yönünün, bu şekilde başlanan faaliyetlerin sürdürülememesi ve köye yönelik diğer politikalarla aralarında bir eşgüdüm sağlanmamasının olduğu söylenebilir. Bilindiği gibi, köy yerel yönetimi, “yalnızca köy yerleşmeleri içinde değil, bu yerleşim birimlerini çevreleyen kırsal alanın tümünü kapsayan bir alan yerel yönetimidir”.¹⁰¹ Bu nedenle hem köylerin hem de köyleri çevreleyen kırsal alanın kalkınabilmesi açısından köye götürülecek hizmetler ve hizmetleri götüren kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlanarak planlı bir yaklaşımla faaliyetler gerçekleştirilmelidir. Ancak bu sayede, kırdan kente göç olayı yavaşlatılabileceği gibi, kentlerde yaşanan sorunların çözümü sağlanabilecektir.

KAYNAKÇA

- Avcıoğlu, Doğan, Türkiye'nin Düzeni, Bilgi Basımevi, Ankara, 1969.
- Çetin, Türkan, “Cumhuriyet Döneminde Köycülük Politikaları: Köye Doğru Hareketi” içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- Geray, Cevat, “Kırsal Alanda Değişme ve Yönetim”, içinde Yönetim Sosyolojisi, Yay. Hazırlayan: Ömer Bozkurt, TODAİE Yay., Ankara, 1976.
- Geray, Cevat, Belediye Kurulmasında Uyulacak Ölçütler ve Yöntem, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 2000.
- Geray, Cevat, Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Tuna Yay., Ankara, 1981.

101 Cevat Geray, “Köy Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:9, S:3, TODAİE Yay., Ankara, Temmuz 2000, s. 5.

- Geray, Cevat, Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar, TODAİE Yay., Ankara, 1974.
- Geray, Cevat, "Köy Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:9, S:3, TODAİE Yay., Ankara, Temmuz 2000.
- Kazgan, Gülten, "1980'lerde Türk Tarımında Yapısal Değişme" içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- Keleş, Ruşen. Kentbilim Terimleri Sözlüğü, İmge Yay., Ankara, 1998.
- Keleş. Ruşen. Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yay., İstanbul, 1994.
- Kırsal Alanlarda Göçü Önlemenin Çareleri, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yay., Ankara, 1996.
- Köymen, Oya, "Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları", içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere. İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- MEHTAP Raporu, TODAİE Yay., Ankara, 1966.
- Ökçün, Gündüz, Türkiye İktisat Kongresi 1923 (haberler- Belgeler - Yorumlar) Sermaye Piyasası Kurulu Yay. Yay. No: 59, Ankara. 1997.
- Sencer, Muzaffer, "Toprak reformu çabaları ve Tartışmaları" içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- Tezel, Yahya S., Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yay., İstanbul, 2000.
- Tütengil, Cavit Orhan, "1970'lerin Köy-Kent Projesi", içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere. İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- Tütengil, Cavit Orhan, "Köycülük Üzerine" içinde 75 Yılda Köylerden Şehirlere, İş Bankası Kültür Yay., İstanbul, 1999.
- Tütengil, Cavit Orhan, 100 Soruda Kırsal Türkiye'nin Yapısı ve Sorunları, Gerçek Yay., İstanbul, 1975.
- Yalçındağ, Selçuk, İlçe Özel Yönetimi (Kırsal Yörelere İçin Yeni Bir Demokratik Yerel Yönetim Birimi Denemesi), TODAİE Yay., Ankara, 1977.
- 442 sayılı Köy Kanunu, R.G. Tarihi: 07.04.1924 - 68.
- 3803 Sayılı Köy Enstitüleri Kanunu, R.G. Tarihi: 22.04.1940, R.G. Sayı: 4491. <http://www.verelnet.org.tr>. Erişim: 21.01.2004.
- T. B. M. M. Tutanak Dergisi. 102. Birleşim 3.7. 2003, Dönem: 22 Cilt: 20 Yasama Yılı: 1.

HÜKÜMET PROGRAMLARI

- Okyar Hükümeti (22.11.1924-03.03.1925) Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.
- VI.İnönü Hükümeti (04.05.1931-01.03.1935) Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.
- I.Bayar Hükümeti (01.11.1937-11.11.1938) Programı, <http://www.tbmm.gov.tr>. Erişim: 20.01.2004.

- I.Saydam Hükümeti** (25.01.1939-03.04.1939) **Programı ve I. Saraçoğlu Hükümeti** (09.07.1942-09.03.1943) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- II.Saraçoğlu Hükümeti** (09.03.1943-07.08.1946) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Peker Hükümeti** (07.08.1946-10.09.1947) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- I.Menderes Hükümeti** (22.05.1950-09.03.1951) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- II.Menderes Hükümeti** (09.03.1951-17.05.1954) **ve III. Menderes Hükümeti** (17.05.1954-09.12.1955) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- IV.Menderes Hükümeti** (09.12.1955-25.11.1957) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- I.Gürsel Hükümeti** (30.05.1960-05.01.1961) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- VIII.İnönü Hükümeti** (20.11.1961-25.06.1962) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- IX.İnönü Hükümeti** (25.06.1962-25.12.1963) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- X.İnönü Hükümeti** (25.12.1963-20.02.1965) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Ürgüplü Hükümeti** (20.02.1965-27.10.1965) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- I.Demirel Hükümeti** (27.10.1965-03.11.1969) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- II.Demirel Hükümeti** (03.11.1969-06.03.1970) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- III.Demirel Hükümeti** (06.03.1970-26.03.1971) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- I.Erim Hükümeti** (26.03.1971-11.12.1971) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- II.Erim Hükümeti** (11.12.1971-22.05.1972) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Melen Hükümeti** (22.05.1972-15.04.1973) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Talu Hükümeti** (15.04.1973-26.01.1974) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- I.Ecevit Hükümeti** (26.01.1974-17.11.1974) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- İrmak Hükümeti** (17.11.1974-31.03.1975) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.

- IV.Demirel Hükümeti** (31.03.1975-21.06.1977) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- II.Ecevit Hükümeti** (21.06.1977-21.07.1977) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- V.Demirel Hükümeti** (21.07.1977-05.01.1978) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- III.Ecevit Hükümeti** (05.01.1978-12.11.1979) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- VI.Demirel Hükümeti** (12.11.1979-12.09.1980) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Ulus Hükümeti** (20.09.1980-13.12.1983) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- I.Özal Hükümeti** (13.12.1983-21.12.1987) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- II.Özal Hükümeti** (21.12.1987-09.11.1989) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Akbulut Hükümeti** (09.11.1989-23.06.1991) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Yılmaz Hükümeti** (23.06.1991-20.11.1991) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- VII.Demirel Hükümeti Programı** (21.11.1991-25.06.1993) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- I.Çiller Hükümeti** (25.06.1993-05.10.1995) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- II.Çiller Hükümeti** (05.10.1995-30.10.1995) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- II.Yılmaz Hükümeti** (06.03.1996-28.06.1996) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Erbakan Hükümeti** (28.06.1996-30.06.1997) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- III.Yılmaz Hükümeti** (30.06.1997-11.01.1999) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- V.Ecevit Hükümeti** (11.01.1999-18.04.1999) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Gül Hükümeti** (18.11.2002-11.03.2003) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.
- Erdoğan Hükümeti** (14 Mart 2003-) **Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 20.01.2004.

KALKINMA PLANLARI

- E Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) , DPT Yay., Ankara.
- II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), DPT Yay., Ankara.
- III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), DPT Yay., Ankara.
- IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT Yay., Ankara.
- V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yay., Ankara.
- VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yay., Ankara.
- VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yay., Ankara.
- VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), DPT Yay., Ankara.

AVRUPA İŞKENCEYİ ÖNLEME SÖZLEŞMESİ VE UYGULAMASI

Huriye SEVEN*

GİRİŞ

İşkence ve kötü muamelenin, insanın maddi ve manevi bütünlüğüne yönelik ağır acı veren uygulamalar olması, insan haklarının gelişimi süreci içerisinde ülkelerin bu tür uygulamaları iç hukuklarında yasaklamalarına neden olmuş, ayrıca bu yasak insan hakları alanında hazırlanan uluslararası belgelerde de en temel insan haklarından biri olarak yer almıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar gelinen süreç içerisinde, işkence ve kötü muamele temel insan hakları belgelerinde yasaklanmış ve uluslararası koruma mekanizmalarınca denetlenir olmuştur. Sadece işkence ve kötü muamele yasağına özgülenen koruma mekanizmaları da oluşturulmuştur. Bu düzenlemeler, hem evrensel düzeyde Birleşmiş Milletler (BM), hem de bölgesel bazı kuruluşlar ve özellikle Avrupa Konseyi (AK) bünyesinde gerçekleştirilmiştir. AK tarafından hazırlanan Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi (AİÖS) de, bu çerçevede oluşturulan bir sözleşmedir.

AİÖS, sadece işkence yasağına özgülenmiş bir sözleşme olması ve getirdiği denetim mekanizmasının özellikleri nedeniyle bu alanda hazırlanan diğer sözleşmelerden ayrılmaktadır. AİÖS ile getirilen denetim mekanizması önleyici niteliktedir. İnsan hakları alanında getirilen denetim mekanizmaları, genellikle ortada bir hak ihlali olduktan sonra harekete geçmekte ve bu ihlalden dolayı mağdur olan kimselerin mağduriyetlerini gidermeye yönelmektedir. Halbuki “işkence yasağı”nın ihlalinin, çoğu zaman mağdura bıraktığı fiziki ve psikolojik izler nedeniyle tazmini mümkün olamamaktadır. İşkence, bazı durumlarda, insanın en temel ve vazgeçilmez hakkı olan yaşam hakkının bile ortadan kaldırılması sonucunu doğurabilmektedir. Bu nedenle, bir kişiye işkence ve kötü muamele yapıldıktan sonra harekete geçen bir denetim mekanizması yerine, ortada böyle bir hak ihlali olmadan harekete geçen

önleyici nitelikte bir denetim mekanizmasının varlığı, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi açısından oldukça önemlidir. AİÖS'nin hazırlanmasının temelinde de bu ihtiyaç yatmaktadır. AİÖS ile, işkencenin önlenmesi amacıyla Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (AİÖK) kurulmuştur. AİÖK, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi için taraf ülkelerde kişilerin devlet eliyle özgürlüğünden mahrum bırakıldığı yerleri ziyaret etmek suretiyle, taraf ülke ile işbirliği içerisinde ve gizlilik esası ile çalışmalarını sürdürmektedir. AİÖK, taraf ülkeye yaptığı ziyaretlere ilişkin tespitlerini ve tavsiyelerini hazırladığı raporlarla taraf devlete bildirmekte ve taraf devletin rapora ilişkin cevabını talep etmektedir. Böylelikle AİÖK ve taraf devletler sürekli bir diyalog içerisinde, o ülkede işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik işbirliği içerisinde hareket etmektedir.

1. AVRUPA İŞKENCEYİ ÖNLEME SÖZLEŞMESİNE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

5 Mayıs 1949 tarihinde Londra'da imzaya açılan ve 3 Ağustos 1949 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Statüsü'nün Birinci Bölümü'nde, Konseyin amacı aşağıdaki şekilde ortaya konmuştur:

“Avrupa Konseyinin amacı, ortak mirasları olan ülkeler ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek ve ekonomik ve sosyal ilerlemelerini kolaylaştırmak üyeleri arasında daha güçlü bir işbirliğine ulaşmaktır.

Bu amaç; ortak ilgi konusu olan sorunların görüşülmesi, ekonomik, sosyal kültürel, bilimsel, hukuksal ve yönetsel konularla insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve daha ileri düzeyde gerçekleşmesi konusunda sözleşmeler ve ortak eylemler yoluyla Konsey organları eliyle izlenir.”¹

Böylece AK, kuruluş amaçlarından birinin insan haklarının korunması olduğunu açıkça ortaya koymuştur. Bu çerçevede bir dizi sözleşme yapılmış ve üye ülkelerin onayına sunulmuştur. Bu süreçte hazırlanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi(AİHS), en temel insan hakları belgelerinden biridir.

AİHS'nin 3. maddesi ile işkence yasağı düzenlenmiştir. Bu madde bağlamında “işkence ve kötü muamele yasağı”, Sözleşmenin öngördüğü denetim mekanizmasının bir parçasıdır. Bu itibarla Sözleşmedeki haklarının

1 Uluslararası Temel İnsan Hakları Belgeleri, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Yayınları, Yayın no: 18, Ankara, 2001, s. 320.

ihlal edildiğini düşünen bireyler “bireysel başvuru hakkı”nı kullanarak bu denetim mekanizmasını harekete geçirebilirler.

“İşkence veya fena muamele gören bireylerin, AİHS uyarınca, olay bazında, tüm iç yargı yollarının tüketilmesinden sonra Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna (1.11.1998’den sonra AİHM’ye) başvurabilmesi, kamu kurumlarınca özgürlüğünden yoksun bırakılan, örneğin polis tarafından gözaltına alınan kimselerin işkence veya fena muamele görmesini etkili bir şekilde engellemeye yetersiz kalmıştır.”² Çünkü işkence ve kötü muamele, kişilerin maddi ve manevi varlığını derinden etkilemekte ve telafisi çoğu zaman mümkün olamayacak derin izler bırakabilmektedir. Bu nedenle işkence ve kötü muamele yapılmasından sonra harekete geçen bir denetim mekanizması yerine, böyle bir fiil gerçekleşmeden önlenmesini sağlayacak bir mekanizmanın kurulması ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç doğrultusunda AK bünyesinde AİHS’nin getirdiği denetim mekanizmasına ilave olarak, sadece “işkence ve kötü muamele yasağı”na özgülenen ve önleyici nitelikli “İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Muamele veya Cezanın Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi” (AİÖS) hazırlanmış ve 26.11.1987 tarihinde Strazbourg’da AK üyesi devletlerin imzasına açılmıştır. Sözleşme, 19. maddesi uyarınca, AK üyesi yedi devletin kendilerini bu Sözleşmeyle bağlı saydıklarını belirttikleri tarihi izleyen üç aylık sürenin dolmasından sonra 01.02.1989 tarihinde yürürlüğe girmiştir.³

a) Sözleşmenin Hazırlık Süreci

AK tarafından sadece işkencenin önlenmesine özgülenen bir Sözleşmenin hazırlık çalışmaları 1976 yılına kadar uzanır.

“1976 yılında İsveçli Banker Jean Jacquies Gautier tarafından İsveç Hükümetinin ihtiyaçları doğrultusunda hazırlanan raporda, Gautier, tüm tutuklu yerlerinin bağımsız uzmanlar tarafından ziyaret edilmesini öngören bir sistem kuran bir Sözleşmenin hazırlanmasını Önermişti.

Gautier’in önerisi, işkence ve diğer insanlık dışı ve aşağılayıcı davranış ve/veya cezalara karşı BM Sözleşme tasarısında İhtiyari Protokol olarak yasal şeklini almıştır. Metin Gautier tarafından kurulan İşkenceye Karşı İsveç Komitesi ve Uluslararası Adalet Komisyonu tarafından hazırlanmış ve resmi olarak 6 Mart 1980’de

2 Safa Reisoğlu, Uluslararası Boyutlarıyla İnsan Hakları, Beta Yayınları, İstanbul, 2001, s.46.

3 Safa Reisoğlu, a.g.e., s.46.

BM İnsan Hakları Komisyonu'na Costa Rica tarafından sunulmuştur. BM'ce hazırlanan İşkenceyi Önleme Sözleşme Tasarısı BM Genel Kurulunda 10 Aralık 1984'te kabul edilerek imzaya açılmıştır. Fakat Costa Rica tarafından sunulan Protokol Tasarısı üzerinde herhangi bir ilerleme kaydedilememiş, bunun sonucu olarak Gautier'in fikirlerinin gerçekleştirilmesine yönelik adımlar Avrupa düzeyinde kalmıştır.⁴

AK Danışma Meclisi, Ocak 1981 'de işkencenin önlenmesi ile ilgili olarak, BM bünyesinde konuyla ilgili yapılan çalışmalara atıfta bulunarak 909 (1981) sayılı Tavsiye Kararını kabul etmiştir. Bu Kararda BM İnsan Hakları Komisyonu tarafından işkenceye karşı hazırlanan sözleşme tasarısının kabul edilmesi ve uygulanması amacıyla, Bakanlar Komitesi'nin üye ülke yöneticilerini davet etmesi önerilmiştir. Meclis, ayrıca Costa Rica tarafından sunulan ve ayrıntılı açıklamalar içeren bir İhtiyari Protokol'ü Sözleşme Taslağının kendisi ile birlikte BM Ekonomik ve Sosyal Konseyine sunmuştur.⁵

Mart 1981 'de, Libdom ve Jadger tarafından hazırlanan AK üyesi ülkelerdeki işkence olayı ile ilgili iki karar teklifi AK Danışma Meclisinde müzakere edilmiş ve bu teklifler daha sonra değerlendirilmek üzere Hukuk İşleri Komitesi'ne gönderilmiştir. Hukuk İşleri Komitesi adına Fransız Parlamenter Mr. Noel Berrier tarafından hazırlanan Rapor, AK Bakanlar Komitesi'nce 1983 yılında kabul edilmiştir. Tutukluların işkence, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamelelerden ve cezalardan korunmasına yönelik 971 sayılı Tavsiye Kararıma eklenen bu konuda hazırlanmış Avrupa Sözleşmesi tasarısı, açıkça Costa Rica tarafından hazırlanan İhtiyari Protokol'ü model olarak almıştır.⁶

AIÖS, AK bünyesi içerisinde İnsan Hakları Yönetim Komitesi'ne bağlı bir uzmanlar grubunca hazırlanmıştır. Taslağın hazırlanması aşamasında uzmanlar grubu AK'nin diğer bazı organlarının da (Suç Sorunları Komitesi, Hukuk İşleri Komitesi, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, Avrupa İnsan Hakları Divanı gibi) danışma niteliğindeki görüşlerine başvurmuş ve sonuçta hazırladığı taslak Sözleşmeyi İnsan Hakları Yönetim Komitesi'ne Haziran 1986'da sunmuştur. İnsan Hakları Yönetim Komitesi de, üzerindeki incelemeleri müteakip

4 Ref.:CPT/Inf/C(89)2EN, European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Historical background and main Features of the Convention, Strasbourg, 1989 <http://www.cpt.coe.int>.

5 CPT/Inf/C(2002)1, "İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi(Açıklayıcı Rapor)", 1 Mart 2002, Strasbourg , <http://www.cpt.coe.int/langtur/turconventions.doc>. par.2.

6 Ref.:CPT/Inf/C(89)2EN, a.g.b.

taslağı uygun görülürse imzaya açılmak üzere AK Delegeler Komitesi'ne sunmuştur.⁷

Bakanlar Komitesi, Delegeler Komitesi'yle görüşmelerde bulunduktan sonra, Sözleşme metni 27 Haziran 1987'de kabul edilmiş, 26 Kasım 1987'de AK üyesi devletlerin imzasına açılmış ve aynı tarihte 19 üye ülke tarafından imzalanmıştır.

"Sözleşmenin 19. maddesinde, Sözleşmenin 7 üye ülke tarafından onaylanmasını izleyen üç aylık sürenin dolmasını izleyen ayın birinci günü yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Bu hüküm gereği, Sözleşme 1 Şubat 1989'da yürürlüğe girmiştir.

b) Sözleşmenin Amacı

AİÖS'nin amacı, özgürlüklerinden yoksun bırakılmış kişilerin denetimini sağlama ve özellikle de söz konusu kişilere karşı işkence veya insanlık dışı muamele yapılmasını engellemektir.⁸

Bu Sözleşme, hukuki açıdan yalnız onaylayan devletleri bağlayan bir Sözleşmedir. Sözleşmenin amacı, AİHS'nin işkence ve kötü muameleyi yasaklayan 3. maddesine işlerlik kazandırmaktır.⁹

Kamu organlarının özgürlüğünden yoksun bırakılan kişilerin işkence veya kötü muamele görmesinin önlenmesi için, yerinde (taraf ülkelerde), genel denetime dayanan, yargı dışı bir koruma sisteminin oluşturulmasında yarar görülmüş ve Sözleşme bu amaçla hazırlanmıştır.¹⁰

Sözleşmenin 1. maddesi, bu amacın tahakkuku için "Avrupa İşkence ve İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Davranış veya Cezayı Önleme Komitesi"ni (AİÖK) kurmuştur. AİÖK, kendisine delil toplama ve rapor hazırlama fonksiyonu verilen yargısal olmayan bir organdır. Yargısal olmayan bir organ olma niteliğinin ortaya çıkardığı iki önemli özellik vardır. Bunlardan biri, bireysel şikayetler konusunda karar verme yetkisine sahip olmaması; diğeri ise

7 "İşkencenin ve Gayriinsani Ya Da Küçültücü Muamele veya Cezanın Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi'nin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve Adalet ve Dışişleri Komisyonları Raporları(1/376), TBMM Tutanak Dergisi, 1988, TBMM S.Sayı: 16, Dönem: 18, Yasama Yılı:2, s. 1.

8 Fatih Karaosmanoğlu, "Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi ve Denetim Mekanizması: Türkiye'nin Tespit Edilen Sorunları ve Çözüm Önerileri", İl Valileri ve Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı, 30-31 Mart 1998, İçişleri Bakanlığı Yayını, Yayın No 484, Ankara, 1998, s. 63.

9 Safa Resioğlu, a.g.e., s. 49.

10 a.g.e., s. 49.

fonksiyonunu yerine getirebilmesi için, AİÖK'e alıkonulma yerlerine periyodik ve periyodik olmayan (ad hoc) ziyaretler yapma yetkisinin verilmesidir. 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.

Sözleşme hazırlanırken, genel olarak AİHS 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.

Sözleşmenin Başlangıç bölümünde AİHS bağlamında, 3. madde ihlallerinin mağduru olduğunu düşünen kişilerle ilgili olarak bu Sözleşmede öngörülen mekanizmanın işlemekte olduğu belirtilmiştir.

Sözleşmenin hükümlerine açıklık getirmek üzere hazırlanan Explanatory Report (Açıklayıcı Rapor)’da, Sözleşmenin amaçları uyarınca “hürriyetinden yoksun bırakılma fıkrı”nın AİHM ve Komisyon içtihatlarında açıklandığı üzere AİHS’nin 5. maddesinde ifade edilen doğrultuda anlaşılması gerektiği ifade edilmiştir.

AİHS’nin “özgürlük ve güvenlik hakkı” başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasında, “hürriyetinden yoksun bırakılma”nın nedenleri şu şekilde belirtilmiştir:

“a) bir kimsenin yetkili mahkemenin mahkumiyet kararından sonra hukuka uygun olarak hapsedilmesi;

b) bir kimsenin mahkemenin hukuka uygun bir karara uymaması nedeniyle veya hukukun öngördüğü bir yükümlülüğü yerine getirmesini sağlamak için hukuka uygun olarak gözaltına alınması veya tutulması;

c) bir kimsenin suç işlediğinden makul kuşku duyulması üzerine veya suç işlemesini engellemek ya da işledikten sonra kaçmasını önlemek için kendisini tutmayı gerektiren makul nedenler bulunması halinde, kendisini kanunen yetkili makamların önüne çıkarmak amacıyla hukuka uygun olarak gözaltına alma veya tutma;

d) bir küçüğün eğitiminin izlenmesi amacıyla hukuka uygun bir kararla tutulması veya kendisini kanunen yetkili makamların önüne çıkarmak amacıyla hukuka uygun olarak tutulması;

e) bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önlemek için bunu taşıyanların, akıl zayıflığı, alkolik, uyuşturucu bağımlısı olanların veya derbeder kimselerin hukuka uygun olarak tutulması;

f) ülkeye izinsiz girmek isteyen bir kimsenin girişinin önlenmesi veya hakkında sınır dışı etme veya iade kararı alınan kişinin sınır dışı edilmesi veya iadesi için hukuka uygun olarak gözaltına alınması veya tutulması.”

Komite, kişilerin yukarıda sayılan nedenlerle özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı yerler olan karakol, cezaevi, akıl hastanesi gibi yerlere ziyaretler düzenleyebilecektir.

c) Sözleşmenin Kapsamı

AİÖS, beş bölüm ve yirmi üç maddeden oluşan bir Sözleşmedir. Ayrıca Sözleşmeye ek olarak, Sözleşmenin 16. maddesinde belirtilen ve Komite üyelerine ne türlü ayrıcalık ve bağışıklıklar tanınacağına açıklık getiren bir metin yer almaktadır.

Sözleşme BM İşkenceyi Önleme Sözleşmesinden farklı olarak, işkenceye herhangi bir tanım getirmemiştir. Sözleşme ile, işkencenin ve kötü muamelenin önlenmesi için Sözleşmenin 1. maddesiyle kurulan AİÖK'nin yapısına, çalışma usul ve esaslarına, yetkilerine ilişkin hususlar düzenlenmiştir. BM Sözleşmesi'nde işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik taraf devletlerin yükümlülükleri belirlenmişken, AİÖS ile bu yola gidilmemiştir. Hangi muamelelerin işkence ve kötü muamele kapsamına girdiği, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi için taraf devletlerce neler yapılması gerektiği, Sözleşmeyle kurulan Komitenin ziyaretleri esnasında tespit ettiği bulgulara dayanarak ortaya çıkmıştır. Komite bu konularda geliştirdiği standartlarına yıllık raporlarında yer vermiştir.

Sözleşmenin 21. maddesi ile taraf devletlere, Sözleşmeye ilişkin olarak çekince koyma imkanı verilmemiştir. Fakat Sözleşmenin 20. maddesiyle, herhangi bir devletin imzalama sırasında veya onaylama, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken Sözleşmenin uygulanacağı toprağı veya toprakları belirleyebileceği ifade edilmiştir. Yine 20. maddenin 2. fıkrasında herhangi bir devletin daha sonraki bir tarihte yapacağı bir beyan ile, beyanında belirlediği diğer bir toprağı da Sözleşme kapsamına alabileceği belirtilmiştir. 20. maddenin 3. fıkrasında da, önceki fıkralar uyarınca yapılan bildirimlerin, yine bir beyan ile bu beyanda belirtilen herhangi bir toprak ile ilgili olarak geri alınabileceği hükmü getirilmiştir. Sözleşmenin bu maddesine ilişkin olarak bugüne kadar

Hollanda bir, Birleşik Krallık üç bildirim vermiştir." Sözleşmenin ayrılmaz bir parçası olarak hazırlanan 1. Protokol ve 2. Protokol 4 Kasım 1993 tarihinde imzaya açılmış ve 1 Mart 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Protokollerle, AK Bakanlar Komitesi'nin daveti üzerine AK'ye üye olmayan ülkelere de Sözleşmeyi kabul etme imkanı açacak düzenlemeler yapılmış ve buna ilişkin Sözleşme hükümleri değiştirilmiştir. Ayrıca, Komite üyelerinin birden fazla kez seçilmesine imkan veren değişiklikler de gerçekleştirilmiştir.¹³

d) Sözleşmenin Onay Durumu

Sözleşmeye son durum itibarıyla Avrupa Konseyi üyesi 44 ülke taraftır. Sözleşmenin onay durumu Tablo 1 'de verilmiştir.

Tablo 1 - Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesinin Onay Durumu (10.01.2005 tarihi itibarıyla)

Üye Ülke	İmza Tarihi	Onay Tarihi	Yürürlük Tarihi	Üye Ülke	İmza Tarihi	Onay Tarihi	Yürürlük Tarihi
Almanya	26.11.1987	21.02.1990	01.06.1990	İzlanda	26.11.1987	19.06.1990	01.10.1990
Andora	10.09.1996	06.01.1997	01.05.1997	Kıbrıs	26.11.1987	03.04.1989	01.08.1989
Arnavutluk	02.10.1996	02.10.1996	01.02.1997	Letonya	14.09.1995	26.11.1998	01.03.1999
Avusturya	26.11.1987	06.01.1989	01.05.1989	Linhtenştayn	26.11.1987	12.09.1991	01.01.1992
Azerbaycan	21.12.2001	15.04.2002	01.08.2002	Litvanya	11.09.1997	10.02.1998	01.06.1998
Belçika	25.11.1987	23.07.1991	01.11.1991	Lüksemburg	26.11.1987	06.09.1988	01.02.1989
Bulgaristan	30.06.1993	03.05.1994	01.09.1994	Macaristan	09.02.1993	04.11.1993	01.03.1994
Çek Cum.	23.12.1992	07.09.1995	01.01.1996	Makedonya	14.06.1996	06.06.1997	01.10.1997
Danimarka	26.11.1987	02.05.1989	01.01.1989	Malta	26.11.1987	07.03.1988	01.02.1989
Ermenistan	11.05.2001	18.06.2002	01.10.2002	Moldova	02.05.1996	02.10.1997	01.02.1998
Estonya	28.06.1996	06.11.1996	01.03.1997	Norveç	26.11.1987	21.04.1989	01.08.1989
Finlandiya	16.11.1989	20.12.1990	01.04.1991	Polonya	11.07.1994	10.10.1994	01.02.1995
Fransa	26.11.1987	09.01.1989	01.05.1989	Portekiz	26.11.1987	29.03.1990	01.07.1990
Gürcistan	16.02.2000	20.06.2000	01.10.2000	Romanya	04.11.1993	04.10.1994	01.02.1995
Hırvatistan	06.11.1996	11.10.1997	01.02.1998	Rusya	08.02.1996	05.05.1998	01.09.1998
Hollanda	26.11.1987	12.10.1988	01.02.1989	San Marino	06.11.1989	31.01.1990	01.05.1990
İngiltere	26.11.1987	24.06.1988	01.02.1989	Sırbistan-Karadağ	03.03.2004	03.03.2004	01.07.2004
İrlanda	14.03.1988	14.03.1988	01.02.1989	Slovakya	23.12.1992	11.05.1994	01.09.1994
İspanya	26.11.1987	02.05.1989	01.09.1989	Slovenya	04.11.1993	02.02.1994	01.06.1994
İsveç	26.11.1987	21.06.1988	01.02.1989	Türkiye	11.01.1988	26.02.1988	01.02.1989
İsviçre	26.11.1987	07.10.1988	01.02.1989	Ukrayna	02.05.1996	05.05.1997	01.09.1997
İtalya	26.11.1987	29.12.1988	01.04.1989	Yunanistan	26.11.1987	02.08.1991	01.12.1991

Kaynak:Tablo

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=126&CM=l&DF=&CL=ENG>'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

11 <http://conventions.coe.int/Treaty/>. 22.02.2004.

12 a.g.k.

13 a.g.k.

Tablo 1'den de anlaşılabacağı üzere, Sözleşmeyi ilk olarak imzalayan ülkeler, Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Kıbrıs, Linhtenştayn, Lüksemburg, Malta, Norveç ve Yunanistan'dır. Türkiye Sözleşmeyi 11 Ocak 1988'de imzalamış, 26 Şubat 1988 tarihinde onaylamıştır. 1990'lı yıllardan sonra Doğu Blok'u ülkelerinin AK'ye üye olmasıyla birlikte, Sözleşme bu ülkelerce de onaylanmaya başlamıştır. Sözleşme bugüne kadar AK Üyesi 45 ülke tarafından onaylanmıştır.¹⁴

Sözleşmeye ek olarak hazırlanan 1. Protokol ve 2. Protokol, Sözleşmeye taraf 44 devletten 43'ü tarafından onaylanmıştır. Protokoller, sadece AİÖS'ye taraf olan Bosna-Hersek tarafından imzalanmamıştır.¹⁵

e) Sözleşmeyle Oluşturulan Denetim Mekanizmasının Özellikleri

AİÖS'nin öngördüğü denetim mekanizması, Sözleşme ile oluşturulan AİÖK'ce, taraf devletlere yapılan ziyaretlere dayanan bir sistemdir. Bu denetim sistemi, geçmişe değil geleceğe yöneliktir. Komite, taraf devletle işbirliği halinde ileride gerçekleşmesi muhtemel ihlalleri önlemeyi amaçlamaktadır. AİÖK, kendisine delil toplama ve rapor yapma fonksiyonu verilen yargısal olmayan bir organdır. AİÖK, insanların işkence veya insanlık dışı muamele veya cezaya maruz kalmama haklarının uluslararası korunumu açısından ziyaretlere dayalı, önleyici nitelikli bir organdır. Kendilerinin AİHS'nin 3. maddesine aykırı bir biçimde işkence veya insanlık dışı muameleye maruz kaldığını iddia edenlerle ilişkili olarak, AİHS'deki mekanizmalar ise işlemeye devam etmektedir.¹⁶

AİÖS ile kurulan AİÖK, Sözleşmeden doğan yükümlülüklerin ihlali ile ilgili yasal tartışmaları düzeltmeye yetkili, yargılayıcı bir organ değildir. Komitenin herhangi bir yargı gücü yoktur; uluslararası hükümlerin çiğnenip çiğnenmediği konusunda karar vermek, Komitenin görevi değildir.¹⁷ AİÖK bazı özel durumlarda olaydan sonra müdahale edebilmesine rağmen, öncelikle kötü muameleyi önlemek üzere oluşturulmuş bir mekanizmadır. AİHS ile getirilen denetim mekanizması çerçevesinde yapılan faaliyetlerde yasal düzeyde “conflict solution” (ihtilaf çözümü) amaçlanırken, AİÖK pratikte “conflict

14 a.g.k

15 a.g.k.

16 Fatih Karaosmanoğlu, a.g.m., s.64.

17 CPT/Inf/C(2002)l, a.g.r, par. 17.

avoidance” (ihtilafı engellemeyi) amaçlamaktadır.¹⁸ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi(AİHM), bireyler veya devletlerin başvurularını aldıktan sonra müdahale edebilirken, AİÖS uyarınca oluşturulan Komite yaptığı ziyaretler vasıtasıyla şikayet almaksızın re’sen müdahale edebilmektedir.

AİÖK’nin faaliyetleri, taraf devlet ile işbirliği esasına dayalıdır. AİÖK’nin görevi devletleri alenen eleştirmek değildir. Daha çok, kabul edilebilir ve kabul edilemez olan tutum ve davranışların ayrımını yapan çizgiyi genişletmenin yollarını bulmakta onlara yardımcı olmaktır.¹⁹

“Komite kötü muamele ve işkencenin önlenmesi görevini yerine getirirken aşağıdaki ilkeleri kendine rehber edinmiştir:

1. özgürlüklerinden mahrum edilmiş insanlara kötü muamele ve işkence yapma yasağı mutlaklır,
2. kötü muamele ve işkence yöntemleri en hafif şekliyle kullanılabilir bile uygar yönetim kurallarına göre hoş görülemez,
3. işkence ve kötü muamele, sadece mağdurlara karşı zararlı değil, aynı zamanda bu muameleyi yapan ve onları yetkilendiren görevliler için de onur kırıcıdır,
4. kötü muamele ve işkence uygulamaları sonuç olarak ülke ile ilgili genel bir önyargı oluşturacaktır.”²⁰

AİÖK etkinliklerini yürütürken sadece AİHS’ni değil, diğer bazı insan hakları belgeleri ve bunların insan hakları organları tarafından yapılmış yorumlarına göre belirlenmiş yasal standartlardan yararlanma hakkına sahiptir.²¹

AİHM’nin yargılaması, bir devletin AİHS’den kaynaklanan yükümlülüklerinin ihlal edilip edilmediği yönünde bir kararla sonuçlanıp, taraf devletleri bağlar bir nitelik taşımaktadır. AİÖS uyarınca oluşturulan Komitenin taraf devletlere yaptığı ziyaretler sonrasında hazırladığı raporlarda ise, bu ziyarete ilişkin bulgular yer almakta, raporlarda gerekirse Komitenin tavsiyeleri,

18 CPT/Inf(91)3, “İst General Report on the CPT’s activities covering the period November 1989 to December 1990”, Strazbourg, 20 February 1991, <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-01.htm>. 1.09.2003, par.2 a.g.r., par.3

19 “Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesinin Ziyaretlerinin Amacı nedir? (Polisler İçin

20 Soru ve Cevap), Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, 2001, s.5.

21 CPT/Inf(91)3, a.g.r., par.5.

gözlemleri ve bilgi taleplerine de yer verilebilmektedir. Söz konusu raporlar vasıtasıyla taraf devlet ile Komite arasında bir diyalog geliştirilmekte ve taraf devletin işbirliğine yanaşmaması halinde, Komite durumu kamuya açıklayan bir bildiri yayımlayabilmektedir.

AIÖS ve BM İÖS ile oluşturulan denetim mekanizmalarının da benzer ve birbirlerinden ayrılan yönleri bulunmaktadır.

Her iki Sözleşme de sadece işkence ve kötü muamele yasağına özgülenmiş sözleşmelerdir. Her iki Sözleşme de işkencenin önlenmesi amacıyla, İşkenceyi Önleme Komitesi kurmuştur. İki Sözleşme arasında böyle benzer özellikler bulunmakla birlikte, ayrılan noktalar daha fazladır.

BM Sözleşmesi'nde "işkence"nin tanımının yanı sıra işkencenin önlenmesi için taraf devletlerin yükümlüklerine ayrıntılı bir şekilde yer vermiştir. Sözleşmenin ikinci kısmında 17. madde ile Sözleşme gereği belirtilen görevleri yerine getirmek üzere bir Komite kurulması öngörülmüştür. AIÖS ise işkence teriminin herhangi bir tanımını yapmamış, 1. madde ile işkencenin önlenmesine yönelik bir Komite kurulmasını öngörmüştür. AIÖS ile işkenceye bir tanım getirilme yoluna gidilmeyerek, hangi tür fiillerin işkence ve kötü muamele kapsamına girdiği, AIÖK tarafından gerçekleştirilen ziyaretler sırasında Komitenin tespitleri ile şekillendirilmiştir.

AIÖS metni, AIÖK'nin teşekkülü, çalışma usulleri ve işleyişine ilişkin hükümler içermektedir. Sözleşme, taraf devletlere bugüne kadar görülmemiş bir takım yükümlülükler getirmiştir. Komitenin kuruluşu, yetkileri ve çalışmaları konusunda taraf devletlerin yükümlülükleri bu kapsamdadır. Taraf devletler, ziyareti gerçekleştiren Komite heyetine, her türlü kolaylığı sağlama ve Komite ile işbirliği içerisinde hareket etmekle yükümlüdür.

BM İÖS raporlama, soruşturma, devletlerarası şikayetlerin incelenmesi, bireysel şikayetlerin incelenmesi yollarıyla denetim gerçekleştiren; AIÖS ile oluşturulan denetim mekanizması, tamamen taraf devletlere yapılan ziyaretler üzerine oturmaktadır. BM İşkenceyi Önleme Komitesi, eğer bir taraf devlette işkence ve kötü muamele iddialarının yaygınlık kazandığına ikna olursa, o taraf devlette incelemelerde bulunmakta iken, AIÖK, periyodik ziyaret programları ile böyle duyumlar almasa bile taraf devlete ziyaretler düzenlemektedir. Bu durum, AIÖS le oluşturulan denetim mekanizmasının önleyici niteliğinin doğal bir sonucudur Çünkü AIÖS'nin amacı, işkence ve kötü muamenin, bu fiiller ortaya çıkmadın, engellenmesi ve özgürlüğünden kamu eliyle mahrum bırakılan kimselerin içinde bulunduğu koşulların iyileştirilmesidir.

2) AVRUPA İŞKENCEYİ ÖNLEME KOMİTESİ

Sözleşmenin öngördüğü denetim mekanizmasının işlerliğini sağlamak üzere, AİÖS'nin 1. maddesi ile AİÖK'nin kurulması öngörülmüştür. Komite, taraf ülkelerdeki kişilerin devlet eliyle özgürlüğünden mahrum bırakıldığı yerleri ziyaret etmek suretiyle elde ettiği tespit ve bulguların ışığında, işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik olarak taraf devletle işbirliği halinde çalışacaktır.

Komite bir taraf devlete yaptığı ziyareti takiben, bu ziyarete ilişkin derlediği bilgileri, bu bilgiler ışığında işkencenin önlenmesine yönelik görüş ve tavsiyelerini de içeren bir rapor hazırlayacak ve bunu ilgili taraf devlete iletecektir. Bir ülkeye gerçekleştirdiği ziyaretin başlangıcından itibaren, Komitenin çalışmalarında gizlilik esastır. Yalnız taraf devletin talebi halinde bu gizlilik kaldırılabilir.

Komitenin çalışmalarında taraf devletlerle işbirliği esas olmakla birlikte, ilgili devlet Komite ile işbirliği yapmaktan ve onun tavsiyeleri doğrultusunda durumun iyileştirilmesinden kaçınırsa, Komite, bu devlete ilişkin olarak, kamu açıklaması yapmaya karar verir. Bu, AİÖS ile getirilen denetim mekanizmasının öngördüğü tek yaptırımdır.

a) Komitenin Oluşumu

Komite, Sözleşmeye taraf devletlerin sayısına eşit sayıda üyeden oluşmaktadır (m. 4/1).

Komite üyeleri, Sözleşmenin kapsadığı alanlarda, insan hakları konusunda yetkinlikleriyle tanınan veya mesleki deneyimleri olan yüksek ahlaki karaktere sahip kişiler arasından seçilecektir (m. 4/2). Komite üyelerinin seçilmesi gereken mesleki sahaların ayrıntılı olarak belirlenmesi şart değildir. Komite üyelerinin hukukçu olma zorunluluğu yoktur.

AİÖK'nin gücü, kendisini oluşturan üyelerin beraberinde getirdikleri çok geniş bilgi ve beceri yelpazesinde yatmaktadır. Komitenin çalışmalarında disiplinlerarası yaklaşımı sağlayabilmek için, üyeler arasında doğru dengenin bulunması gerekir. Ağırlık hukuk uzmanlarında olmasına rağmen, birçok üye de tıp alanındaki deneyimleriyle AİÖK'nin çalışmalarına katkıda bulunmaktadır. Kimileri de kendi ülkelerinde cezaevi veya polisle ilgili konularda hizmet vermiş kişilerdir.²²

22 Kötü Muamelenin Önlenmesi, CPT'nin Tanıtımı, <http://www.cpt.coe.int/lane/tur/tur-booklet.doç>, 15.03.2004.

Komite üyelerinin bugünkü durum itibarıyla mesleklere göre dağılımı Tablo 2’de verilmiştir. Tablodan da görüleceği üzere Komite üyelerinin büyük çoğunluğunu hukukçular, doktorlar ve psikiyatristler oluşturmaktadır. Komite üyelerinin içinde ayrıca bir matematikçi, bir polis memuru, bir de kriminolojist yer almaktadır.

Her üye devletin Komitede sadece bir vatandaşı olacaktır. Komitenin iki üyesi aynı devletin vatandaşı olamayacaktır (m. 4/3).

Üyeler, Komitede, kendi kişisel sıfatları ile görev yapacaklar, yurttışı bulundukları devletten bağımsız ve yansız davranacaklardır (m. 4/4). Komite üyelerinin tarafsızlığını sağlamak üzere, “ulusal” üyeler kendi ülkelerine düzenlenen denetim ziyaretlerine katılamayacaklardır.²³

Komite üyeleri, AK Bakanlar Komitesi tarafından mutlak çoğunlukla seçilecektir. Taraf devletlerin AK Parlamenterler Meclisindeki ulusal heyetleri asgari ikisi kendi vatandaşı olan üç aday göstereceklerdir (m. 5/1). Arizi olarak (ölüm veya istifa sonucu) boşalan üyelikler için de aynı usul takip edilecektir (m. 5/2).

Komite üyeleri dört yıllık sürelerle seçilecektir (m. 5/3). Komite üyelerinin sadece bir kez yeniden seçilebileceğine ilişkin hükmü (m. 5/3), Sözleşmeye Ek 2 No’lu Protokol’ün 1. maddesi ile değiştirilmiştir. Bu değişiklikle üyelere yeniden iki kez daha seçilebilme imkanı getirilmiştir. Böylece Komite üyeleri asgari on iki yıl görev yapabileceklerdir.

b) Komitenin Toplanma ve Karar Yeter Sayısı

Komite gizli olarak toplanır. Toplantı için yeterli üye sayısı, Komite üyelerinin çoğunluğuna eşit olacaktır. Komitenin kararları Sözleşmenin 10. maddesinin 2. paragrafı saklı kalmak kaydıyla, mevcut üyelerinin çoğunluğu ile alınacaktır (m. 6) .

Komitenin, Sözleşmenin 10. maddesinin 2. paragrafında belirtilen şekilde kamuya açıklama yapılmasına yönelik karar verebilmesi için Komite üyelerinin üçte iki çoğunluğu gereklidir (m. 10/2).

c) Komitenin Çalışma Usulleri

Komite, çalışmalarını yürütürken, taraf ülkelerle işbirliği içerisinde hareket edecek ve Komitenin taraf ülkelerde gerçekleştirdiği çalışmalarda gizlilik esas olacaktır. Ancak taraf ülkenin izni ile bu çalışmalara ilişkin gizlilik kaldırılabilir. Bunun tek istisnası ise, taraf ülkenin işbirliğine yanaşmadığı durumlarda, Komitenin o ülkeye ilişkin olarak kamu açıklamasında bulunmasıdır.

Tablo 2
AİÖK Üyelerinin Meslek Gruplarına Göre Dağılımı

İsim	Ülke	Meslek
Silvia CASALE, Başkan	İngiltere	Kriminolojist
Andres LEHTMETS, 1.Başkan Yardımcısı	Estonya	Psikiyatrist
Marc NEVE, 2.Başkan Yardımcısı	Belçika	Avukat
Ingrid LYCKE ELLINGSEN	Norveç	Psikiyatrist
Florin STĂNESCU	Romanya	Tıp Doktoru
Mario BENEDETTINI	San Marino	Psikoterapist
Zdenek HÁJEK	Çekoslovakya	Hukukçu
Emilia DRUMEVA	Bulgaristan	Hukukçu
Pieter Reinhard STOFFELEN	Hollanda	Hukukçu
Pierre SCHMIT	Lüksemburg	Hukukçu
Ole Vedel RASMUSSEN	Danimarka	Tıp Doktoru
Renate KICKER	Avusturya	Hukukçu
Ales BUTALA	Slovenya	Hukukçu
Veronica PIMENOFF	Finlandiya	Psikiyatrist
Petros MICHAELIDES	Kıbrıs	Hukukçu(Ceza Hukuku)
Mario FELICE	Malta	Hukukçu
Petur HAUKSSON	İzlanda	Psikiyatrist
Ioanna BABASSIKA	Yunanistan	Hukukçu
Mauro PALMA	İtalya	Matematikçi
Anhelita KAMENSKA	Letonya	(*)
Erik SVANIDZE	Gürcistan	Hukukçu
Jean-Pierre RESTELLINI	İsviçre	Tıp Doktoru (Dahiliye ve Adli Tıp)
Laszlo CSETNEKY	Macaristan	Psikolog
Günzel KOPTAGEL-İLAL	Türkiye	Psikiyatrist
Roger BEAUVOIS	Fransa	Hukukçu
Hildburg KINDT	Almanya	Psikiyatrist
Tatiana RĂDUCANU	Moldovya	Hukukçu
Marija DEFINIS GOJANOVIC	Hırvatistan	Tıp Doktoru
Esteban MESTRE DELGADO	İspanya	Hukukçu(Ceza Hukuku)
Isolde KIEBER	Linhthenştayn	(*)
Ann-Marie ORLER	İsveç	Polis Memuru
Zbigniew HOLDA	Polonya	Hukukçu
Stanislav VALKO	Slovakya	Tıp Doktoru
Vladimir ORTAKOV	Makedonya	Psikiyatrist
Lâtif HÜSEYNOV	Azerbeycan	Hukukçu
Joan-Miquel RASCAGNERES	Andoro	Avukat
Asya KHACHATRYAN	Ermenistan	(*)

Kaynak: Tablo <http://www.cpt.coe.int/en/members/members-cv.htm>'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

(*):Meslek grubu belirtilmemiştir.

ca) Taraf Ülkelerle işbirliği

Komitenin faaliyetleri, taraf devletlerle işbirliği esasına dayanır. Komitenin görevi, ülkeleri yargılamak ya da eleştirmek değil, hürriyetinden yoksun bırakılmış kişilere yapılan muameleler arasında işkence ve kötü muamelenin bulunmamasını sağlamada ülkelere yardımcı olmaktır. Komitenin amacı, yasak olan bir muameleden sonra şikayetlerin alınmasından ziyade, meydana gelmeden önce işkence ve kötü muamelenin önlenmesidir.²⁴ Sözleşmenin öngördüğü denetim mekanizmasının yargısal bir mekanizma olmayıp önleyici nitelik taşıması, Komitenin çalışmalarında taraf devletlerle işbirliği içerisinde hareket etmesinde belirleyici bir unsurdur.

Komite, ziyaretin başlangıç aşamasından itibaren tüm aşamalarında taraf devletle işbirliği içerisinde hareket etmek zorundadır. Taraf devletler, Sözleşmeyi imzalayarak bu zorunluluğu kabul etmişlerdir. Sözleşmenin 3. maddesinde, “Bu Sözleşmenin uygulanmasında, Komite ve ilgili tarafın yetkili milli makamlarının birbirleriyle işbirliği yapacağı” belirtilmiştir.

İşbirliği prensibi, Komitenin faaliyetlerinin her safhasında geçerli olup Sözleşmenin 8., 9. ve 10. maddeleri ile doğrudan ilgilidir.

İlgili taraf işbirliği yapmadığı ya da Komitenin tavsiyeleri ışığında durumun iyileştirilmesini reddettiği takdirde, Komite, ilgili tarafa görüşlerini bildirme imkanının verilmesini müteakip, üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile, konu hakkında kamuya bir açıklama yapılmasına karar verebilir (m. 10/2).

cb) Gizlilik

Komitenin çalışmalarında gizlilik esastır. Bu gizlilik, Komitenin taraf ülkelere gerçekleştirdiği ziyaretin bütün aşamaları için geçerlidir. Bu durum, Sözleşmenin 1 l. maddesinde belirtilmiştir.

Komite tarafından toplanan bilgiler, Komite raporu ve ilgili taraf ile danışmalar gizli olacaktır (m. 11/1). Komite tarafından ziyaret kapsamında toplanan bilgi, Komitenin kendisinin gözlemlediği gerçekleri; harici kaynaklardan temin ettiği ve bizzat kendisinin topladığı bilgileri içerir.²⁵

24 “Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesinin Ziyaretlerinin Amacı nedir? (Polisler İçin 15 Soru ve Cevap), s.4.

25 CPT/Inf/C(2002)l, a.g.r, par.76.

Komite; ilgili tarafın talep etmesi halinde, ilgili tarafın yorumları ile birlikte raporunu yayınlayacaktır (m. 11/2). Bununla birlikte, ilgili şahsın açık rızası olmaksızın hiçbir şahsi bilgi yayımlanmayacaktır (m. 1 1/3).

Sözleşmenin 6. maddesinde de, Komitenin gizli olarak toplanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm Komitenin bir ziyaret ile ilgili olarak topladığı bilgilerin, raporun ve devletle yaptığı istişarelerin gizli olacağı prensibinin belirtildiği 11. maddenin bir tamamlayıcısıdır.²⁶

Komite, her yıl faaliyetleri ile ilgili genel bir raporu 11. maddede belirtilen gizlilik kurallarına riayet ederek Bakanlar Komitesi'ne sunacaktır. Parlamenteler Meclisine sunulacak ve halka açıklanacak olan bu raporda, Komitenin teşkilatlanması ve iç çalışmaları ile kendine özgü faaliyetleri hakkında bilgi ve ziyaret edilen ülkelerin isimleri yer alacaktır.²⁷

d) Komitenin Görev ve Yetkileri

Komite, Sözleşmeye taraf ülkeleri yaptığı ziyaretlerle denetlemektedir. Bu ziyaretler sırasında Komite özgürlüklerinden yoksun bırakılan kişilere yapılan muameleleri, gerekli ise bu gibi kişilerin işkence ve gayri insani ya da küçültücü ceza ve muameleden korunmalarının güçlendirilmesi amacıyla inceleyecektir, (m. 1). Komite yaptığı bu ziyaret esnasında topladığı bilgileri, işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik tavsiyeleri ile birlikte hazırlayacağı raporlarına yansıtacaktır.

Komitenin Ziyaretleri

Komitenin denetimi taraf ülkeye yaptığı ziyaretlerle gerçekleşmektedir. Bu ziyaretler herhangi bir taraf devletin yetkili olduğu ve bir kamu makamı tarafından bir ya da daha fazla kişinin hürriyetinden mahrum bırakıldığı herhangi bir yere düzenlenebilir (m. 2).

“Ziyaretler kişilerin her nedenle olursa olsun hürriyetlerinden mahrum bırakıldıkları her türlü yere düzenlenebilir. Bu nedenle Sözleşme, örneğin kişilerin nezaret altında tutuldukları, bir suçtan hüküm giymeleri sonucu hapsedildikleri, idari makamlarca alıkonuldukları, tıbbi müşahede altında bulunduruldukları, küçüklerin kamu yetkililerince alıkonuldukları yerlere uygulanabilir. Askeri makamlarca alıkonulma da Sözleşme kapsamı içinde yer

26 a.g.r, par.43.

27 a.g.r, par.79.

alır.”²⁸ Komite bir ülkeye yasal olmayan yollarla girip “iltica-sığınma” isteğinde bulunan yabancıların bulunduğu yerleri ve bu arada havaalanlarındaki aynı amaçla kullanılan transit muntikalarını da (bu kişilerin istedikleri zaman ülkeyi terk etme imkanına sahip olmalarına rağmen) görev alanı kapsamında saymakta ve denetlemektedir.²⁹

Sözleşmeye taraf her bir devlet, Komitenin kamu otoriteleri tarafından kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakıldığı yerlere yapacakları ziyaretlere izin vermek zorundadır (m. 2).

Komite ziyaretleri her türlü durumda gerçekleştirebilir. Sözleşme, sadece barış zaman değil, savaş ya da diğer olağanüstü hallerde de geçerlidir. Ancak Komitenin ziyaret edebilme yetkisi, Sözleşmenin 17. maddesinin 3. paragrafında belirtilen yerlerle sınırlandırılmıştır.³⁰ Söz konusu maddeye göre Komite, 12 Ağustos 1949 tarihli Cenevre Sözleşmeleri ve buna bağlı 8 Haziran 1977 tarihli Ek Protokoller uyarınca, himayeci Devlet veya Uluslararası Kızılhaç Komitesi temsilci veya delegelerinin müessir şekilde düzenli olarak ziyaret ettikleri yerleri ziyaret etmeyecektir.

Komitenin ziyaretleri dönemsel (periyodik), ad hoc (fiili durumun gerektirdiği ve followup (izleme) ziyaretleri şeklindedir. Periyodik ve ad hoc ziyaretler, Sözleşmenin 7. maddesinin 1. paragrafında belirtilmiştir.

Dönense! ziyaretler, Komitenin programlı olarak gerçekleştirdiği ziyaretlerdir. Komite her yılın sonunda, izleyen yılda gerçekleştireceği ziyaretleri programlayarak, hangi ülkelere ziyaret düzenleyeceğini belirlemektedir. Dönemsel ziyaretlerin kaç yılda bir yapılacağına ilişkin belirlenmiş bir kural yoktur. Komite, taraf ülkelerde işkence veya fena muamele açısından mevcut şartları dikkate alarak periyodik ziyaretlerini programlamaktadır. Komite bir önceki yılın sonunda, bir sonraki yıl ziyaret edeceği yerleri kamuoyuna açıklamaktadır.

Ad hoc: ziyaretler, Komitenin o y 1 İki ziyaret programında yer almayan, ancak şartların zorlaması sonucu gerçekleştirilen ziyaretlerdir. Örneğin Komite, bir taraf ülkede ciddi anlamda işkence ve kötü muamele yapıldığına dair duyumlar arıyorsa, o taraf ülkeye ad hoc bir ziyaret gerçekleştirmeyi kararlaştırabilmedir.

28 a.g.r, par.,0.

29 Safa Reisc>lu, a.g.e., s.50.

30 CPT/Imf/C2002) 1, a.g.r, par.29.

Follow-up ziyaretler ise, Komitenin bir taraf ülkeye gerçekleştirdiği ad hoc ya da periyodik ziyareti takiben, bu ziyaret sonucunda taraf ülkeye önerdiği tavsiyelerin o ülkeye hangi ölçüde yerine getirildiğini izlemek üzere gerçekleştirdiği ziyaretlerdir. Komite, periyodik ya da ad hoc ziyaret bağlamında halihazırda ziyaret edilmiş herhangi bir yere bir ya da daha fazla sayıda izleme ziyareti gerçekleştirebilir. Bu ziyaret türüne Sözleşme metninde yer verilmemişse de, AİÖK'nin usul kurallarını belirleyen metinde (Kural 33) öngörülmüştür.³¹

Komitenin ziyaretleri genellikle bir defada gerçekleştirilmektedir. Bazı durumlarda ise, Komite taraf ülkeye aynı ziyaret kapsamında bir yıl içerisinde bir çok kez gidebilmektedir. Farklı zaman dilimlerinde gerçekleştirilmekle birlikte, aynı konuda gerçekleştirilen bu ziyaretler, Komitece bir tek ziyaret olarak değerlendirilmektedir.

Komitenin ziyaretleri, genel bir kural olarak en az iki Komite üyesi tarafından gerçekleştirilecektir (m. 7/2) . Ancak istisnai olarak Komite yalnızca bir üye ile temsil edilebilir.³² Her bir ziyaret heyetine Komite Sekreteryasının en az bir üyesi eşlik edecektir (Kural 38/3)³³. Komite gerekli gördüğü takdirde, uzmanlardan ve tercümanlardan yararlanacaktır (m. 7/2). Bunun altında yatan düşünce, Komitenin tecrübelerini, insani görevlerde tecrübe veya özel eğitim sahibi, tıbbi geçmişe veya tutukluların tedavisinde veya hapisane yönetiminde özel uzmanlığa sahip kişilerin yardımı ile desteklemektir. Komite, bir ziyareti düzenlerken ilgili devletle ve diliyle ilgili gereken bilgiye sahip olması gerektiğini göz önünde bulunduracaktır.³⁴ Bu nedenle, ziyareti gerçekleştiren Komitede, tercümanlar da yer almaktadır.

Ziyaretleri yapmak için seçilmiş Komite üyesi ya da üyeleri, ulusal makamlarla ilişki kuracak, gerekli yetkiye sahip olacaklardır. Ziyaretlerin yürütülmesi en elde edilen bulguların ziyaretten sonra Komiteye sunulması da, Komite üyelerinin sorumluluğu altında olacaktır.³⁵

31 “Avrupa İşkencenin ve İnsanlıkdışı ya da Aşağıdayıcı Muamele ya da Cezanın Önlenmesi

32 Komitesi Usul Kuralları, İşkence Yasağına İlişkin Ulusüstü Belgeler, s. 298. CPT/InfC(2002)I, a.g.r, par. 50.

33 “Avrupa İşkencenin ve İnsanlıkdışı ya da Aşağılayıcı Muamele ya da Cezanın Önlenmesi

34 Komitesi Usul Kuralları, a.g.e., s.299.

35 CPT/InfC(2002) 1, a.g.r., par. 51, 52. a.g.r., par. 53.

Sözleşmenin 8. maddesi ile Komitenin gerçekleştireceği ziyaretin başlama usulleri belirlenmiştir. Maddeye göre Komite, taraf hükümete ziyaret etme niyetini bildirecektir. Bu bildirimden sonra Komite, Sözleşmenin 2. maddesinde belirtilen (yetkili olduğu bir kamu makamı tarafından hürriyetinden yoksun bırakılan kişilerin bulunduğu) herhangi bir yeri, herhangi bir zamanda ziyaret edebilecektir. Komite ile tarafların ziyaretçi ekipte bulunan her kişinin kimliği ve özgeçmişi hakkında anlaşılmaya varmaları gerekmektedir.³⁶

Taraf devlete verilecek bildirim, ziyareti bildirme ile ziyaret arasında geçecek süreyi (örneğin 24 veya 48 saat) belirlemez. Gerçekten, ziyaretlerin bildirimin yapılmasının hemen ardından yapılacağı istisnai durumlar ortaya çıkabilir. Komite genel bir kural olarak, Sözleşmenin 3. maddesinde belirtilen üye devletle işbirliği anlayışı içerisinde, ilgili devlete gerekli önlemleri alması için makul bir zamanı vermek durumundadır. Ziyaret, bildirimden sonra makul bir süre zarfında yapılmalıdır. 7 Komite genellikle ziyaretin başlamasından 1-2 hafta öncesinde ilgili Devlete ziyaretin tarihleri ve yaklaşık süresi ile heyeti oluşturan üyeler hakkında ayrıntılı bilgi verir. Ziyaretten birkaç gün önce ise heyetin ziyaret etmeyi düşündüğü yerler ilgili Devlete bildirilir.

Komitenin bir devleti kesin yer ve zaman göstermeden ziyaret etme niyetini belirttiği durumlarda, Komitenin bu tip detayları daha sonradan, ancak ziyaret gerçekleşmeden bildirmesi beklenir.³⁸

Bildirimde Komite üyeleri, ziyarette yer alacak uzmanlar, tercümanlar ve diğer personele ilişkin bilgiler ile Komitenin ziyaret etme niyetinde bulunduğu yerler yer alır. Ancak bildirimde Komitenin ziyaret edeceği özel yerlerden bahsedilmesi, Komitenin ziyaret esnasında başka yerleri de ziyaret etme isteğini bildirmesine engel değildir.³⁹

Ziyaretin başlangıcında heyet üyeleri ile hükümete mensup bakanlar, yetkililer ve sivil toplum kuruluşları arasında görüşmeler düzenlenir. Heyet üyeleri genellikle ziyaretin başlangıcında Adalet, İçişleri ve Sağlık Bakanlığı temsilcileriyle görüşmeler yapar.⁴⁰ Ziyaret sırasında heyet üyeleri, Sekreteryaya mensupları ve gereğine göre uzmanlar ve tercümanlar gruplara ayrılarak önceden bildirilmeyen kurumlar da dahil olmak üzere, özgürlüklerin kısıtlandığı

36 a.g.r., par 55.

37 a.g.r., par 56.

38 a.g.r., par 57.

39 a.g.r., par 58.

40 Safa Reisiglu, a.g.e., s. 50.

yerleri ziyaret eder. Heyet üyeleri kendi arasında düzenli aralıklarla bilgilendirme toplantıları yapar. Ziyaretin sonunda heyet üyeleri bakanlar ve yetkililerle toplantılar yaparak, ilk izlenim ve bulgularını aktarır ve (gerekğinde) özellikle acil önlem alınmasını gerektiren durumlara ilişkin “acil gözlemlerini” bildirir.⁴¹

Sözleşmenin 8. maddesinin 2. fıkrasında, taraf devletlerin Komiteye sağlamakla yükümlü olduğu kolaylıklar belirlenmiştir. Taraflar Komitenin çalışmalarını yürütebilmesi için her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür. Sözleşmenin 16. maddesinde, 7. maddeye göre ziyareti gerçekleştirecek heyette yer alanların Sözleşmenin Ek’inde yer alan ayrıcalık ve bağışıklıklardan yararlanacakları hüküm altına alınmıştır.

Sözleşmenin 8. maddesine göre taraf ülkelerin heyette yer alanlara sağlamakla yükümlü oldukları kolaylıklar şu şekilde sıralanmıştır:

- a) Ülkesine giriş ve kısıtlama olmaksızın seyahat hakkı;
- b) Hürriyetinden yoksun bırakılan kişilerin bulundukları yerler hakkında tüm bilgilerin sağlanması;
- c) Hürriyetinden yoksun bırakılan kişilerin bulunduğu her türlü yere, buralarda kısıtlama olmadan dolaşma hakkı dahil olmak üzere, sınırsız giriş;
- d) İlgili tarafın elinde olup da, Komitenin görevini yapması için gerekli olan diğer bilgilerin sağlanması. Bu gibi bilgilerin istenmesinde, Komite milli hukuk, ve mesleki ahlakın uygulanabilir kurallarını dikkate alacaktır (m. 8/2).

Sözleşmenin 8. maddesinin 3., 4.,5. fıkralarında ise, Komitenin ziyaretleri esnasında Komiteye tanınan yetkilerin sınırları belirlenmiştir.

Komite, hürriyetinden yoksun bırakılan kişilerle özel olarak görüşebilir (m. 8/3). Bu tip görüşmeler için Komite kendi özel tercümanlarını kullanabilir ve herhangi bir zaman kısıtlaması söz konusu değildir. Komite, zihinsel özürlü hastalarla görüşmeleri yürütecek kişi veya kişilerin özellikleri ve dille ilgili nitelikleri konusunda özel ilgi gösterecektir.⁴²

41 Kötü Muamelenin Önlenmesi, CPT’nin Tanıtımı, a.g.k.

42 CPT/Inf/C(2002) 1, a.g.r., par.66.

Komite, ilgili bilgi verebileceğine inandığı herhangi bir kişi ile serbestçe görüşebilir (m. 8/4). Sözleşmeyi kaleme alanlar, Komitenin ilişki kuracağı kişileri belirlerken özellikle hürriyetinden mahrum bırakılmış kişilerin aileleri, avukatları, doktorları ve sağlık personelini dikkate almıştır. Ancak, hiçbir özel şahıs Komiteyle ilişki kurmaya zorlanamaz. Ancak Komiteye tanınan bu hak, ona hukuksal anlamda dava usulüne ait şartların uygulandığı resmi oturumlar düzenleme yetkisi vermez.⁴³

Komite gerekiyorsa, ilgili makamın yetkili makamlarına gerçekleştirdiği ziyarete ilişkin gözlemlerini derhal bildirebilir (m. 8/5). Bu paragraf, Komitenin gezileri süresince bizzat birtakım gözlemler yapabilmesine olanak sağlar. Ancak bu imkan istisnai durumlarda kullanılabilir (Örneğin, hürriyetinden yoksun bırakılan kişilerin durumlarının iyileştirilmesi gibi acil bir durum ortaya çıktığında). Bu tip gözlemler, Komiteyi 10. maddede öngörülen müteakip raporlar hazırlamaktan kurtarmaz.⁴⁴

Komitenin ziyaretini yapması için bir bildirimle bunu taraf devlete bildirmesi ve taraf devletin de bu ziyarete izin vermesi mecburi olmakla birlikte, bazı istisnai durumlarda taraf ülke Komitece teklif olunan belirli bir ziyaret yerine ve ziyaret zamanına karşı Komite nezdinde girişimde bulunabilir. Ancak bu girişimler, sadece milli güvenlik, kamu güvenliğinin muhafazası, kişilerin bulundukları yerlerde ciddi karışıklıkların çıkması, tutuklunun sağlık durumu (sağlığının o süre için elverişli olmaması) ve “ciddi bir suç” ilişkin “acil bir sorgulamanın” yürütülmekte olduğu durumlarda yapılabilecektir. İtirazdan sonra Komite ile ülke ilgilileri durumu açıklığa kavuşturmak ve Komitenin sonraki görevini süratle yerine getirmesini sağlayacak düzenlemeler üzerinde “mutabık kalmak üzere” hemen görüşmelere başlamak zorundadırlar. Görüşmelerde, Komite tarafından ziyaret edilmek istenen kişinin başka bir mahale nakledilmesi de gündeme gelebilir ve buna göre düzenlemeler yapılabilir. Ziyaretin ertelenmesi halinde, taraf ülke, sonraki ziyaret yapılınca kadar Komiteye ilgili kişiler hakkında bilgi vermekle yükümlü kılınmıştır (m. 9).⁴⁵ Sözleşmeye taraf ülkeler, uygulamada genellikle Komitenin ziyaretlerine büyük önem vermekte, denetimi kolaylaştıran her türlü önlemi almakta ve istenen bilgileri vermekten kaçınmamaktadırlar.⁴⁶

43 a.g.r., par 68, 69.

44 a.g.r., par77.

45 Ali Pıtırılı “İnsan Hakları ve İşkence, İnsanlıkdışı ya da Küçültücü Ceza ve Muamelenin Önlenmesine Yönelik Olarak Öngörülen Kriterler”, Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı Yayını, Yıl 68, Sayı 410, Mart 1996, s.27.

46 Safa Reisiçlu, a.g.e., s.50. 46

Sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Komite 170 ziyaret gerçekleştirmiştir (1 Mart 2004 tarihi itibarıyla). Bu ziyaretlerin 115'i periyodik, 55'i ise ad hoc ziyaret niteliğindedir. Komitenin gerçekleştirdiği ziyaretlerin ülkeler ve türler itibarıyla dağılımı Tablo 3'te verilmiştir. Bu tablodan da görüleceği üzere, Komitenin en çok ziyaret ettiği ülke Türkiye'dir. Komite 1990 yılından itibaren Türkiye'ye 4'ü periyodik 10'u ad hoc olmak üzere toplam 14 ziyaret yapmıştır. Sözleşmeye 1995'li yıllardan sonra taraf olmaya başlayan Doğu Bloku ülkeleri ve özellikle Rusya, son yıllarda, sıklıkla ziyaret edilen ülkeler arasında yer almıştır. Komite, Rusya'yı, 1998 yılından itibaren 4'ü periyodik, 7'si ad hoc olmak üzere toplam 11 kez ziyaret etmiştir. Komite tarafından Rusya'ya gerçekleştirilen bu ziyaretlerin nedeni, bu ülkede yaşanan etnik çatışmalar sonucunda, kamu otoriteleri tarafından yapıldığı iddia edilen işkence ve kötü muamele iddialarıdır.

Komitenin Değerlendirme Raporları

Komite, gerçekleştirdiği her ziyaret sonrasında, ilişkide bulunduğu makamların görüşlerini de içerecek biçimde tespit ettiği durumlar hakkında bir rapor hazırlar. Sözleşmenin 10. maddesinin 1. paragrafına göre:

“Her ziyaretten sonra Komite, ilgili tarafın sunabileceği gözlemleri de dikkate alarak, ziyaret sırasında tespit ettiği vakalar hakkında bir rapor düzenleyecektir. Komite gerekli gördüğü taktirde, tavsiyelerine de yer verebileceği raporunu ilgili Tarafa gönderecektir. Komite ilgili taraf ile, hürriyetinden yoksun bırakılan kişilerin daha iyi korunmaları konusunda gerekli ise önerilerde bulunmak maksadıyla, danışmalarda bulunabilir.”

Sözleşmenin bu paragrafı, Komitenin her ziyareti müteakip hazırlamakla yükümlü olduğu raporla ilgilidir. Bu raporda, ziyaret esnasında bulunan gerçekler ve ilgili devletin bu konuda yapmak istediği şeyler ile ilgili müşahadeler yer alacaktır. Rapor aynı zamanda, Komitenin gerekli gördüğü durumlarda hürriyetlerinden alıkonulmuş kişilerin korunmasını güçlendirmek amacıyla tavsiyeler içerebilir. İlgili devlete gönderilen raporun, ziyaret esnasında Komite tarafından elde edilen tüm bilgileri içermesi gerekliliği yoktur. Raporlarda, kamu makamlarınca özgürlüğünden yoksun bırakılmış kişilere işkence ve fena muamele yapılmasını önlemek amacıyla devletlerden birtakım önlemlerin alınmasına yönelik tavsiyeler yer aldığı gibi; nezarethane, cezaevi gibi özgürlüklerden yoksun bırakılan kişilerin bulundurulduğu yerlerin fiziksel şartlarının düzeltilmesi veya kişilerin daha sağlıklı bir başka yere nakli gibi tavsiyeler de yer alabilmektedir.⁴⁷

47 CPT/Int7C(2002)l, a.g.r., par.73.

Tablo 3
AIÖK Ziyaretlerinin Ülkeler İtibariyle Dağılımı (10.01.2005 itibariyle)

Taraf Ülke	Yürürlük Tarihi*	Periyodik Ziyaret	Ad-Hoc Ziyaret	Topl. Ziyaret
Almanya	1990	3	1	4
Andorra	1997	2	-	2
Arnavutluk	1997	2	3	5
Avusturya	1989	4	-	4
Azerbeycan	2002	1	1	2
Belçika	1991	3	-	3
Bosna-Hersek	2002	1	1	2
Bulgaristan	1994	4	-	4
Çek Cumhuriyeti	1996	2	-	2
Danimarka	1989	3	-	3
Ermenistan	2002	1	1	2
Estonya	1997	2	1	3
Finlandiya	1991	3	-	3
Fransa	1989	3	5	8
Gürcistan	2000	2	-	2
Hırvatistan	1998	2	-	2
Hollanda	1989	3	3	6
İngiltere	1989	5	4	9
İrlanda	1989	3	-	3
İspanya	1989	4	4	8
İsveç	1989	2	2	4
İsviçre	1989	4	-	4
İtalya	1989	4	1	5
İzlanda	1990	3	-	3
Kıbrıs	1989	4	-	4
Letonya	1999	2	1	3
Liechtenştayn	1992	2	-	2
Litvanya	1998	2	-	2
Lüksemburg	1989	2	1	3
Macaristan	1994	2	1	3
Makedonya	1997	2	3	5
Malta	1989	3	1	4
Moldovya	1998	4	3	7
Norveç	1989	2	1	3
Polonya	1995	3	-	3
Portekiz	1990	4	2	6
Romanya	1995	3	2	5
Rusya	1998	4	8	12
San Marino	1990	2	-	2
Sırbistan-Karadağ	2004	1	-	1
Slovakya	1994	2	-	2
Slovenya	1994	2	-	2
Türkiye*	1989	4	11	15
Ukrayna	1997	2	2	4
Yunanistan	1991	4	1	5
GENEL TOPLAM		122	64	186

Kaynak: Tablo [http](http://www.cpt.coe.int/en/states/)

//www.cpt.coe.int/en/states/ *den yararlanılarak hazırlanmıştır.

(*): Türkiye'ye 1994 yılında gerçekleştirilen follow-up ziyaret, Ağustos 1996'da gerçekleştirilen ise Türk makamlarının daveti üzerine gerçekleştirilmiş ziyaretlerdir ve sayı olarak ad-hoc ziyaret sayısında gösterilmiştir.

Komitece bir ziyaret tamamlandıktan sonra hazırlanan rapor, ilgili devletçe talep olması halinde, ilgili devletin rapora ilişkin yorumuyla birlikte, yayımlanmaktadır. Başlangıçta gizlilik ilkesinin Devletlerin işbirliği yapmalarını sağlama ve AİÖK'nin etkinliğini arttırma açısından önemli olduğu düşünülmüşse de, Devletler Komite ile yaptıkları görüşmelerin büyük çoğunluğunu kamuoyuna yansıtmaya hazır ve istekli olmuşlardır. Gerçekten de, AİÖK'nin ziyaret ettiği Devletlerin çoğunluğu AİÖK raporlarının ve bunlara verilen cevapların yayınlanmasına izin vermişlerdir.⁴⁸ Komitenin hazırladığı raporların yayımlanma durumu Tablo 4'te verilmiştir. Tablo 4'te de görüldüğü üzere, Komitenin yaptığı 170 ziyaretten 124'üne ilişkin raporun yayımlanmış, buna karşılık 46 ziyarete ilişkin raporun yayımlanmamış olması bu durumun göstergesidir. Zira yayımlanmayan raporların çoğunluğu Komitenin son yıllarda yaptığı ziyaretlere ilişkindir. Komitenin bir ziyareti takiben o ziyarete ilişkin raporu hazırlaması yaklaşık bir-iki yıllık bir süreyi alabilmektedir. Bu süreç içerisinde Komitenin ziyaret esnasında tespit ettiği bulgulara ilişkin taraf devletin görüşleri de alınmaktadır komite tarafından bir raporun hazırlanmasının ardından taraf devlet bu rapora ilişkin cevabını Komiteye iletmektedir.

Taraf devletler genellikle Komite tarafından bir raporun yayınlanmasına izin verirken sözkonusu raporla birlikte Hükümet cevaplarının da yayınlanmasına izin vermektedir.

Kamu Açıklaması

Komitenin çalışmalarında taraf devletlerle işbirliği esas olmakla birlikte, ilgili devlet Komite ile işbirliği yapmaktan ve onun tavsiyeleri doğrultusunda durumun iyileştirilmesinden kaçınırsa, Komite, üyelerinin 2/3'lik çoğunluğu ile bu devlete ilişkin olarak kamu açıklaması yapmayı kararlaştırabilir (m. 10/2) .

Komitenin resmi bir açıklama yapmasıyla ilgili “istisnai yetkisi”, eğer devlet işbirliği yapmaz veya durumu Komitenin tavsiyeleri doğrultusunda iyileştirmezse ortaya çıkar. Böyle bir karar, önemi gereği yalnızca nitelikli bir çoğunluk tarafından alınabilir. Bir devletin durumu iyileştirme yolunu reddetmesi halinde, Komite, böyle bir çareye başvurmadan önce tüm zorlukları göz önüne almalıdır.⁴⁹ Komite “kamu açıklaması” ile, Sözleşmeye taraf devletin ülkesinde işkence veya kötü muamele yapıldığını ve ilgili devletin bunun önlenmesi, durumun düzeltilmesi için gerekli ortak çabayı göstermediğini yetkili bir organ olarak belirlemekte ve bütün dünyaya ilan etmektedir. Hak-

48 Kötü Muamelenin Önlenmesi, CPT'nin Tanıtımı, a.g.k.

49 CPT/Inf/C(2002)l, a.g.r., par.74.

Tablo 4
AİÖK Ülke Raporlarının Yayınlanma Durumu (10.01.2005 itibariyle)

Taraf Ülke	Yayınlanan Rapor	Yayımlanmayan Rapor	Toplam Ziyaret
Almanya	4	-	4
Andorra	1	1	2
Arnavutluk	4	1	5
Avusturya	3	1	4
Azerbeycan	1	1	2
Belçika	3	-	3
Bosna-Hersek	-	1	1
Bulgaristan	4	-	4
Çek Cumhuriyeti	2	-	2
Danimarka	3	-	3
Ermenistan	1	1	2
Estonya	2	1	3
Finlandiya	3	-	3
Fransa	7	1	8
Gürcistan	1	1	2
Hırvatistan	1	1	2
Hollanda	6	-	6
İngiltere	7	2	9
İrlanda	3	-	3
İspanya	7	1	8
İsveç	4	-	4
İsviçre	3	1	4
İtalya	4	1	5
İzlanda	2	1	3
Kıbrıs	3	1	4
Letonya	1	2	3
Liechtenstein	2	-	2
Litvanya	1	1	2
Lüksemburg	3	-	3
Macaristan	3	-	3
Makedonya	4	1	5
Malta	3	1	4
Moldovya	3	4	7
Norveç	3	-	3
Polonya	2	1	3
Portekiz	4	2	6
Romanya	4	1	5
Rusya	2	10	12
San Marino	2	-	2
Sırbistan-Karadağ	1	-	1
Slovakya	2	-	2
Slovenya	2	-	2
Türkiye*	9	6	15
Ukrayna	4	-	4
Yunanistan	5	-	5
GENEL TOPLAM	140	46	186

Kaynak: Tablo <http://www.cpt.coe.int/en/states/> den yararlanılarak hazırlanmıştır.

(*): Türkiye hakkında hazırlanan raporlardan 1990-1996 yıllarına ait 5 Raporun 8 Kasım 2001 tarihi itibariyle gizlilikleri kaldırılmış olmakla beraber, bu Raporlar henüz AİÖK tarafından yayınlanmamıştır.

kında Komitece “kamu açıklaması” yapılan devlet, bir yandan manen kınanmakta, diğer yandan ise, AK Statüsünde ve AİHS’de öngörülen yaptırımların uygulanması riskiyle karşı karşıya gelmektedir.⁵⁰

AK Statüsünün 3. maddesinde, AK’nin her üyesinin, hukukun üstünlüğü ilkesiyle yargı yetkisi içindeki herkesin insan hakları ve temel özgürlüklerden yararlanma ilkesini kabul ettiği, Konsey amacının gerçekleşmesinde içten ve etkin bir biçimde işbirliği yapmayı üstlendiği belirtilmektedir. Konsey Statüsünün 8. maddesine göre, insan haklarını ciddi bir biçimde çiğneyen herhangi bir Konsey üyesinin AK’deki temsil hakları askıya alınabilir ve Bakanlar Komitesi tarafından çekilmesi istenebilir. Böyle bir üye bu isteğe uymazsa, Komite, belirleyebileceği bir tarihten başlayarak, bu üyenin Konsey üyeliğinin sona erdiğine karar verebilir. AİÖS, AK’nce insan hakları alanında işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik hazırlanan bir Sözleşmedir. Bu itibarla Komitenin üye bir devlete ilişkin olarak yapacağı “kamu açıklaması”, AK Statüsünün 8. maddesinde öngörülen yaptırıma işlerlik kazandırılması olasılığını yaratacaktır.

Komitenin bugüne kadar gerçekleştirdiği kamu açıklamaları Tablo 5’te verilmiştir.

Tablo 5
AİÖK’nin Kamu Açıklamaları (10.01.2005 tarihi itibarıyla)

Tarihi	Hakkında Kamu Açıklaması Yapılan Ülke
15.12.1992	Türkiye
06.12.1996	Türkiye
10.07.2001	Rusya
10.07.2003	Rusya

Kaynak: Tablo <http://www.cpt.coe.int/en/states.htm>’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, Komite, “kamu açıklamasını, Sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten bugüne kadar, Türkiye ve Rusya için ikişer defa olmak üzere toplam dört kez kullanmıştır.

SONUÇ

Günümüzde “işkence ve kötü muamele”, temel insan hakları belgelerinde yasaklanmış ve bunların tabi olduğu denetim mekanizmalarından yararlanır hale gelmiştir. AİÖS de, bu kapsamda hazırlanan bir Sözleşmedir.

AİÖS’nin en önemli özelliği, taraf devletlerle işbirliği halinde, o taraf devlette işkencenin ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik önleyici nitelikte bir denetim mekanizması öngörmesidir. Bu denetim mekanizmasının işletilmesi amacıyla kurulan AİÖK,, taraf ülkelerde kişilerin kamu organlarındaki özgürlüklerinden yoksun bırakıldıkları (cezaevi, polis ve jandarma nezarethanesi, psikiyatri kurumu gibi) yerlere gitmek suretiyle, işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik olarak taraf ülke ile işbirliği halinde ve gizlilik içerisinde çalışmalarını sürdürecektir. Bu gizlilik kuralının istisnası ise, Komitenin taraf devletle ilgili olarak kamu açıklamasında bulunmasıdır. AİÖS’nin 10/2. maddesi uyarınca kamu açıklaması yapmasıdır.

AİÖK, taraf ülkelere yaptığı ziyaretler sırasında topladığı bilgiler ışığında, o ülkede işkencenin ve kötü muamelenin varlığına ilişkin elde ettiği tespitlerden hareketle, işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır. AİÖK, taraf ülkelerin bu tavsiyeleri ne ölçüde yerine getirdiğini, yine o ülkeye yaptığı müteakip ziyaretlerinde izlemekte, bu hususta eksiklikler tespit ederse bu durumu taraf ülkeye tekrar bildirmektedir. Böylelikle AİÖK, işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik yaptığı ziyaretler ve bu ziyaretler süresince edindiği izlenimler vasıtasıyla, taraf ülkeyi işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik faaliyetlerde bulunması için sürekli tetiklemektedir.

AİÖK’nin, taraf ülkelere yaptığı ziyaretlerde işkence ve kötü muamelenin varlığına yönelik elde ettiği tespit ve bulgular ile, o ülkede işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik tavsiyeleri taraf ülkeler tarafından ciddiyle değerlendirilmektedir. Bu kapsamda taraf devletler gerek mevzuatlarını, gerekse uygulamalarını AİÖK’nin tavsiyeleri doğrultusunda yapmak için gerekli çabayı sarf etmektedir. Bunun en çarpıcı örneklerinden biri Türkiye’dir. AİÖK faaliyete geçtiği 1990 yılından itibaren Türkiye’ye yönelik 15 ziyaret gerçekleştirmiştir. Türkiye, Komite tarafından 1990 yılından itibaren hemen hemen her yıl, bu ziyaretlerin bir kısmının birbiriyle bağlantılı birden fazla ziyareti içerdiği göz önünde bulundurulursa, bazı yıllarda da birçok kez ziyaret edilmiştir. Türkiye Komite tarafından en çok ziyaret edilen ülke olmasının yanı sıra, Komitenin en ağır yaptırımına 1992 ve 1996 yıllarında maruz kalan ilk ülke konumundadır. Komite bu yetkisini daha sonraki yıllarda Rusya için iki kez kullanmıştır.

Komite, Türkiye’ye yaptığı incelemelerde, hem işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik yapılması gereken mevzuat çalışmalarına, hem de kişilerin alıkonma koşullarına özel bir önem vermiştir. Ziyaretleri esnasında tespit ettiği bulgulardan hareketle, Türkiye’de gözaltı sürecinde işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik tavsiyelerine raporlarında yer vermiştir. Komitenin özellikle 1990-1996 yıllarına ait raporlarında ortaya koyduğu tespit, işkence ve diğer şiddetli kötü muamelenin polis gözaltında uygulanmasının yaygın olarak devam ettiği ve bu yöntemlerin hem adi suçlulara hem terör suçlularına uygulandığıdır. Türkiye açısından “işkence yasağı” ihlali, 1990’lı yıllarda en temel insan hakları sorunu olarak ortaya konmuştur. Bu dönemde, AİÖK’nin yanı sıra Türkiye’nin gerek BM gerekse AK çerçevesinde bağlı olduğu denetim mekanizmaları, Türkiye’de işkencenin “sistematik” ve gözaltı uygulamalarının olağan bir parçası olduğu yönünde tespitlerde bulunmuş ve bu durum, Sözleşmelerle öngörülen denetim mekanizmalarının işletilmesine yol açmıştır. AİÖK’nin kamu açıklamalarının yanı sıra, BM İÖK de 1994 yılında Türkiye’ye ilişkin yürüttüğü soruşturmanın sonuçlarını alenileştirme kararı almıştır.

Gerek AİÖK, gerekse diğer uluslararası denetim mekanizmalarının Türkiye’de işkence ve kötü muamelenin yaygın olduğuna dair bulguları ve bu uygulamanın önlenmesine yönelik tavsiyeleri, Türkiye’de işkence yasağı bağlamında ilgili mevzuatta değişiklikler yapılmasını ve uygulamaların da yapılan bu değişiklikler çerçevesinde gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Türkiye’de, işkence ve kötü muamele yasağı bağlamında özellikle 2001 yılından itibaren yapılan mevzuat değişiklikleri, AİÖK’nin Türkiye raporlarında yer alan önerileri ve Komitenin taraf ülkelere yapmış olduğu ziyaretler sonrasında ortaya koyduğu standartları büyük ölçüde karşılamaktadır. Nitekim bu husus, Komitenin 13. yıllık raporunda da ifadesini bulmuştur. Bu raporunda Komite, iki yılı aşkın bir süredir Türk yetkilileri tarafından insan hakları alanında kapsamlı bir reform programının yürürlüğe sokulduğunu ve bu reform programı içerisinde yer alan pek çok olumlu değişikliğin ise Komitenin bu yöndeki tavsiyeleriyle örtüştüğünü ifade etmiştir. Bu düzenlemelerin çoğunluğunun, yasa uygulayıcı organlarca işkence ve kötü muamele uygulamasının önlenmesine yönelik değişiklikleri içerdiğini de belirtmiştir⁵¹

Türkiye örneğinde de görüldüğü üzere, böylesi bir denetim mekanizmasının varlığı işkence ve kötü muamelenin önlenmesi için oldukça önemli

51 CPT/Inf(2003)25, 13 th General Report on the CPT’s Activities , covering the period 1 January 2002 to 31 July 2003, Strasbourg, 10 September 2003, <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rp.13.pdf>. 1.03.2004, par. 14.

bir işleve sahiptir. Günümüzde insan haklarının evrensel bir niteliğe sahip olması nedeniyle, ülkelerin kendi iç meseleleri olmaktan çıkmış ve uluslar arası denetim mekanizmalarınca denetlenir bir hale gelmiştir. Bu denetim mekanizmaları da insan hakları ihlallerinin önlenmesinde oldukça etkili olmuştur.

Amaç bütün insanlığın insanca yaşamasını sürdürülebilir kılmaktır. İnsan hakları alanında bir son nokta yoktur. Bu nedenle, genelinde insan hakları, özelinde işkence ve kötü muamelenin önlenmesi konusunda yapılacak çalışmalarda da nihai aşamaya gelindiğini söylemek mümkün değildir. Bu alanda sürekli bir iyileştirme çabası içerisinde olunmalı, insanlık için daha iyisi ve güzeli aranmalıdır.

KAYNAKÇA

- “Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesinin Ziyaretlerinin Amacı nedir? (Polisler İçin 15 Soru ve Cevap)”, (2001), Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Dairesi Başkanlığı Yayını.
- Gemalmaz, Mehmet Semih, (2002), “İşkence Yasağına İlişkin Uluslararası Belgeler” (Yayına hazırlayan:), İstanbul Barosu Yayınları. İstanbul.
- Reisoğlu, Safa, (2001), Uluslararası Boyutlarıyla İnsan Hakları, Beta Yayınları, İstanbul.
- Uluslararası Temel İnsan Hakları Belgeleri, (2001), TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu yayınları, Yayın no: 18, Ankara.
- Karaosmanoğlu, Fatih, (1998), “Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi ve Denetim Mekanizması: Türkiye’nin Tespit Edilen Sorunları ve Çözüm Önerileri”, “İl Valileri ve Emniyet Müdürleri, İnsan Hakları Konferansı; 30-31 Mart 1998, İçişleri Bakanlığı Yayını, Yayın No 484, Ankara.
- Pıtırılı, Ali, (1996), “İnsan Hakları ve İşkence , İnsanlık dışı ya da Küçültücü Ceza ve Muamelenin Önlenmesine Yönelik Olarak Öngörülen Kriterler”, Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı Yayını, Yıl 68, Sayı 410, Mart 1996, Ankara “İşkencenin ve Gayriinsani Ya Da Küçültücü Muamele veya Cezanın Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi’nin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve Adalet ve Dışişleri Komisyonları Raporları(1/376)” (1988), TBMM S.Sayı : 16, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 18, Yasama Yılı:2.
- CPT/Inf(91)3, “7st General Report on the CPT’s activities covering the period November 1989 to December 1990”, Strasbourg, 20 February 2001, <http://www.ept.coe.int/en/annual/rep-01.htm>, 1.09.2003.
- CPT/Inf/C(2002)1, “İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi(Açıklayıcı Rapor) ”, 1 Mart 2002, Strazburg, <http://www.cpt.coe.int/langtur/yur-conventions.doc> CPT/Inf(2003)25, “13 tlı General Report on the CPT’s Activities , covering the period 1 January 2002 lo 31 July 2003”, Strasbourg, 10 September 2003, <http://www.cpt.coe.int/en/ annual/rp. 13.pdf>. 1.03.2004.
- CPT/Inf/C(89)2EN, “European Convention for the Prevention of Torture and a Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Historical background and main Features of the Convention”, Strasbourg, 1989, www.cpt.coe.int/
- Kötü Muamelenin Önlenmesi, CPT’nin Tanıtımı, <http:// www cpt.coe.int/ lang/ tur/tur-booklet.doc>
- <http://conventions.coe.int/Treaty/. 22.02.2004>.

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE EĞİTİM VE BİR İNCELEME KAYMAKAM ADAYLARININ EĞİTİMİ

Meral ATILGAN*

GİRİŞ

Günümüzde diğer örgütler karşısında rakabet gücünü sürdürebilen örgütler, kuşkusuz emek gücünü en etkin biçimde kullanabilen örgütlerdir. Bu nedenle değişim karşısında varlıklarını sürdürmek ve kendilerini geliştirmek isteyen örgütlerin etkili bir eğitim stratejisine sahip olmaları gerekmektedir.

Küreselleşme süreci ile birlikte ortaya çıkan ve “acımasız” olarak nitelendirilebilecek rekabet karşısında örgütler, ulusal ve uluslararası düzeydeki gelişmeleri izlemekle yetinmeyip, bu gelişmeleri kontrol etme zorunluluğu gerçeğiyle karşı karşıya kalmıştır. Bu kontrolün odak noktasında ise eğitim süreci yer almaktadır.

Teknolojinin gelişme hızının artması, makineleşme ve otomasyonun kullanımındaki gelişmeler, eğitimin önemini daha da arttırmıştır. Gelişmekte olan ülkeler açısından bu konu büyük önem arz etmektedir; çünkü, gelişmekte olan ülkelerde genellikle geleneksel üretim biçimi ile modern teknolojinin yer aldığı üretim biçimi birlikte görülebilmektedir.¹

Az gelişmiş ülkelerin çalışanları sadece yeni teknolojileri diğer ülkelerden almak ve uygulamak değil, aynı zamanda yeni teknolojiler yaratmak sorumluluğunu da taşımaktadırlar. Bu nedenle eğitim, çalışanlara sözkonusu iki yönde katkıda bulunmalarını sağlayacak bir içerik taşımalıdır.

Dinamik toplum yapısı, teknolojik gelişmeler ve çevresel etmenler, toplumun yaşam biçimini, anlayışını ve değer yargılarını sürekli olarak değiştirdiği için, kurum ve kuruluşların rol ve işlevleri de sürekli değişmeye başlamıştır. Bu durum kuruluşların işleyiş yapısının ve özelliklerinin değiştirilip geliştirilmesini

kaçınılmaz hale getirmiştir. İşte bu nedenle sürekli hizmet içi eğitime ve insan kaynaklarının geliştirilmesi faaliyetlerine ihtiyaç duyulmaktadır.²

Diğer örgütler gibi, toplumsal yaşamın bir gerçeği olarak karşımıza çıkan Devletin her kademesinde görev yapanların da çağdaş gelişmeler ışığında eğitilmeleri, kamu hizmetlerinin etkin ve sürekli biçimde verilmesini sağlayabilecektir.

Bugün yoğun bir biçimde hissedilen toplumsal dinamizm, toplumun kamu hizmetlerinden beklenti düzeylerinin artması, ilçelerde Devletle toplumun kucaklaşmasını sağlayan Kaymakamların bu beklentileri karşılayabilecek konuma getirilmeleri için nasıl bir Kaymakam ve Stratejist Richard Pascale'ın da vurguladığı gibi, çok sık çalı ve bitki örtüsüyle kaplı bir sahada eline aldığı bir pala ile çalıların arasında kendisine ve başkalarına yol açmaya çalışan değil, arada bir ağaca tırmanıp “biz nereye gidiyoruz” diye ufka bakan, vizyon sahibi Kaymakamlar yetiştirmek için nasıl bir eğitim? Sorularını beraberinde getirmektedir.

Bu çalışmada; İnsan Kaynakları Yönetiminde eğitim süreci, özellikleri, yöntemleri üzerinde durulacak, Kaymakam Adaylarının adaylık eğitimi inceleme konusu yapılarak, günümüz gereksinimlerine uygun bir eğitime ilişkin olarak tespit ve önerilerde bulunulacaktır.

I. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE EĞİTİM

Eğitim, bir faaliyet veya faaliyetler dizisinde etkili bir performans gerçekleştirilmesi için; insan kaynaklarının davranış, bilgi veya becerilerinin değiştirilmesine yönelik planlı bir süreçtir. Eğitimin amacı, kişisel yeteneklerin artırılması ile örgütün güncel ve gelecekte doğabilecek gereksinimlerinin karşılanmasıdır. Eğitim tanımının anahtar kelimeleri olarak karşımıza; “davranış, bilgi ve becerilerin değiştirilmesine yönelik planlı bir süreç” ifadesi çıkmaktadır.

Gelişme kavramı ise eğitimden farklı olarak, davranışsal değişiklik ile öğrenme sürecine dayalı olmakla beraber, daha uzun bir zaman sürecini ve daha uzun vadeli bir bakışı gerektirir. Gelişim kavramı “hayat boyu öğrenim”, “öğrenen örgüt” ve “örgütsel gelişme” alanlarını kapsar.

Eğitim ve gelişme farklı noktalara odaklanmış gibi görünseler de birbirleriyle yakın ilişki içerisindeyler. Kısa vadeli sorunlara çözüm getirmeyi hedefleyen eğitim faaliyetleri, aynı zamanda işverene, uzun vadeli başarısı için gerekli olan becerilerin geliştirilmesini sağlayacaktır.

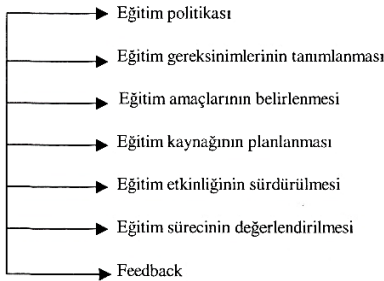
2 “Emin Semiz, Erten Gökçe, “Yirmibirinci Yüzyılda Polis Eğitimi”, İbrahim Cerrah, Emin Semiz, 21. Yüzyılda Polis, Emniyet Genel Müdürlüğü, Asayiş Daire Başkanlığı,

Çalışanların niteliklerinin artırılması, onların mesleki ve bireysel açıdan geliştirilmesi ile ilgili bir kavram olan insan kaynaklarında eğitimi bireysel ve örgütsel yönden ele alıp tanımlamak mümkündür. Bireysel açıdan eğitim, amaçlara ulaşma başarısını artırmaya yönelik, işgörenlerin davranış, bilgi, yetenek ve güdülenmelerini değiştirme ve geliştirme sürecidir. Örgütsel açıdan eğitim, örgütün etkililik, etkinlik ve verimlilik açısından mevcut başarısını geliştirmeyi amaçlayan yönetim araçlarının tümüdür.³

Örgütlerin artan eğitim çabalarından beklentileri şu şekilde sıralanabilir:

- Daha fazla verimlilik, yüksek kalite,
- Çok yönlü insan kaynağı,
- Çalışanların iş tatmini ve yüksek motivasyon,
- Gözetim için daha az gereklilik,
- Çalışanların işverenin değerlerine bağlılığı,
- Daha düşük oranda iş kazaları,
- Daha az hata,
- Öz güveni yüksek çalışanlar.

1. Eğitim Sürecinin Aşamaları⁴



2. Eğitim Politikası

Örgüt eğitim politikasını belirlerken, eğitim sürecinin uzun vadeli çıkarlara hizmet etmesi için şu sorulara cevap aramak durumundadır: Niçin eğitiyoruz?;

3 Özn ur Yüksel, a.g. k., s. 199.

4 Trevor Bolton, Human Resource Management, Blackvvel Business, USA, 1997

Eğitim hangi amaca hizmet edecek?; Kimi eğiteceğiz?; Ne zaman eğiteceğiz?; Eğitim faaliyeti nerede gerçekleştirilecek?

Eğitim etkinliği, insan kaynağını geliştirmede, örgütün kısa-orta ve uzun vadeli amaçlarının etkili ve yeterli bir biçimde gerçekleşmesine yönelik olarak, örgüte destek olacak şekilde düzenlenmelidir. Eğitim politikaları ayrıca, insan kaynaklarını planlama etkinlikleriyle aynı yönde; tüm yöneticilerin desteğini alacak şekilde geliştirilmelidir ki yöneticiler ile insan kaynağının şimdiki ve ileride ortaya çıkabilecek sorunları tanımlanabilsin ve üstesinden gelinebilsin. Eğitim çabalarının başarıya ulaşması için her kademedeki yöneticilere danışılması büyük önem arz etmektedir. Eğitim faaliyetinin planlanmasında eğitimin tüm sorunlara çözüm olamayacağı akılda tutulmalıdır. Geçmişte bu hataya çok sık düşüldük; eğitimin, motivasyon eksikliğinden zayıf ödül politikalarına, kötü yönetimden geri kalmış teknolojiye kadar bütün sorunlara çözüm olacağı düşünülmüyordu. Bu çerçevede; eğitimin tüm problemleri çözecek sihirli bir değnek olmadığı açık ve net bir biçimde ileri sürülebilir.⁵

Yeni yönetim felsefesine önemli katkılarda bulunan Tom Peters eğitim programlarının başarısı için bazı ilkelerin önemi üzerinde durmaktadır. Peters'in bu konudaki görüşlerini aktarmanın yararlı olacağını düşünüyoruz:⁶

- Organizasyonda farklı görev ve fonksiyonlara yönelik kapsamlı eğitim programları uygulanmalı.
- Organizasyonda tüm çalışanlar potansiyel kariyere sahip elemanlar olarak kabul edilmeli.
- Eğitim programı düzenli aralıklarla sürdürülmeli.
- Eğitim programı için yeterli para çekinmeden harcanabilmeli ve programların başarıyla uygulanması için eğitim programı yeterli bir süre içinde gerçekleştirilmeli.
- İş başında eğitim programına önem verilmeli.
- Problem çözme analizi ile istatistiksel kalite ve süreç kontrolü çalışanlara basit bir şekilde açıklanmalı ve öğretilmeli.
- Organizasyonda stratejik yönetimi başarıyla gerçekleştirmek için eğitime yeterince önem verilmeli.

5 A. k.,ss: 122-127.

6 C. Can Aktan, "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Eğitimi", Bkz.www.canaktan.org.

- Organizasyonda yaşanan bir kriz anında tecrübeli yöneticilerin eğitim programına iştiraki sağlanmalı ve bu kişilerin bilgi ve tecrübeleri çalışanlara aktarılmalı.
- Eğitim programlarında organizasyonun vizyon ve değerleri çalışanlara iyi bir şekilde aktarılmalı.

3. Eğitim Gereksinimlerinin Tanımlanması

Eğitimin etkili olması için mesleğin hangi spesifik bilgi ve becerileri içerdiği, insan kaynağının halihazırda bunların hangilerine sahip olduğu ve böyle bir bilgi ve beceri eğitimi ile hangi boşlukların doldurulacağı kararlaştırılmalıdır.

Eğitim gereksinimi analizinde, hem kısa hem de uzun vadeli sorunlar dikkate alınmalıdır. Kısa dönemde eğitimin, piyasadaki hızlı değişimlere uyum gibi mevcut ve acil sorunlara eğilmesi gerekebilir. Uzun vadeli eğitim ise örgütün stratejik gelişme gereksinimlerine ilişkin olup, gelecekte belirli bir noktada örgütün nasıl görüneceğine ilişkin vizyona sahip planlamacılar gerektirmektedir. Eğitim ayrıca; gelecekteki işgücünün sahip olması gereken davranışlar, beceriler ve örgüte yapacağı katkıların hedeflenen nitelik ve niceliğe ulaşmasını sağlayacaktır. Bunun için de şu anda işgücünün sahip olduğu niteliksel ve niceliksel durum ile gelecekte sahip olunması gereken işgücü modeli kıyaslanmalı ve gelecekte örgütün gereksinimlerine cevap verecek işgücünü geliştirmek için bir plan uygulamaya konmalıdır. Stratejik düzeyde veya uzun vadede; gelecekte kaç çalışana ihtiyaç vardır? Mevcut çalışanlar gelecekteki gereksinimleri karşılayacak niteliğe sahip midir? Gelecekte en uygun örgüt kültürü ne olacaktır? gibi bazı temel soruların sorulması gerekmektedir.

Eğitim gereksinimi analizinin hiyerarşideki bütün yöneticilerin desteğini alarak yapılması, eğitimin bu kişilerce kuşku ile karşılanması ve çok az desteğin verilmesi gibi sakıncaları önlemek amacıyla gereklidir.

Bir eğitim programının iyi bir uygulama olabilmesi için mutlaka üst yönetim tarafından desteklenmesine ihtiyaç vardır. Yönetimin eğitime verdiği değer, eğitime katılanların da aynı değeri vermelerine yol açacaktır.⁷

Eğitimin bir örgüt için gerekli olduğu 9 aşama sıralanırsa:

- Yeni işe alımlar,
- Örgüt içindeki yer değiştirmeler,
- Terfiler,
- Yeni donanımlar,
- Yeni süreçler,
- Yeni kurallar, standartlar ve uygulamalar,
- Yeni ilişkiler ve yetkiler,
- Standartların idamesi,
- Esnekliğin idamesi.

Bir örgüt için gerekli eğitim süreci aşağıdaki formülle belirlenebilir:

Örgütün şimdiki ve gelecekteki ihtiyaçları-işgücünün sahip olduğu beceriler = Beceri boşluğu. Eğitim, bu boşluğun doldurulması amacını güder.

Eğitim sürecinde hız, maliyet, etkililik gibi unsurların yanı sıra eğitim yöntemleri konusunda da karar vermek gerekebilecektir. Eğitim etkinlikleri yürütülürken ise eğitimden sorumlu yöneticinin, söz konusu eğitim faaliyetlerinin belirlenmiş eğitim gereksinimlerini yanıtlayacak biçimde gerçekleştirilmesini gözetmesi gerekir.

4. Eğitim Yöntem ve Teknikleri

• İş Başında Sistemli Gözetim

Astların işbaşında yetiştirilmesinde sürekli ve etkili bir yöntemdir. Bu yöntemde gözetimin ve denetimin sistemli hale getirilmesi söz konusudur. Bu gözetim, talimat (direktif) verme, yorum yapma, eleştirme, uyarma, öğüt verme, sorular sorma, önerilerde bulunma biçimlerinde görülür.⁸

Bu yöntemin başırsı üstün astlarına yetki ve sorumlulukları yeterince devretmesine bağlıdır.

• Özel Görevler Vererek Yetiştirme

Bu yöntemin amacı, astların yeteneklerinin geliştirilmesidir. Yakın ve alışılmış bir takım görevler seçilir ve astlara verilir. Görevin yerine getiriliş tarzı gözlenir.⁹

8 Cahit Tutum, Personel Yönetimi, Todaie Yayınları, No: 179, Ankara, 1979, s. 139.

9 Doğan Canman, Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayını No:260, Ankara 1995, s.98.

• Görev Değiştirme (Rotasyon)

Kişinin bir program uyarınca belli görevlerde çalıştırılması tekniğidir. Genellikle, hizmete yeni giren yönetici adaylarının (örneğin, kaymakam adayları gibi) yetiştirilmesinde yararlı olmaktadır. Uygulamada değişik biçimleri vardır. Adayların, gönderildikleri kuruluşun görevleri ve izlediği yöntemler hakkında bilgi edinmeleri yeterli görülebileceği gibi, adaylara özel görevler ve sorumluluklar verilmek suretiyle bilgi ve tecrübelerinin artırılmasına da çalışılabilir.¹⁰

Bu yöntem ile yeni görevde kazanılan bilgi ve beceriler, kişinin kendi mesleğini daha başarılı yapmasını sağlayabilir ve gelecekte yeni mesleklere geçişlerde yararlı olabilir.

• Grup Tartışması

Bilgi arttırmak ve belli davranışlar kazanılması amacıyla düzenlenen grup tartışmalarında sorunlar tartışılır ve çözüm yolları aranır. Bilgi alışveriş imkânını tanıyan ve katılanlara sorun çözme yeteneği kazandıran bu yöntemin başarıya ulaşması, önceden belli bir hazırlığı gerektirir. Tartışma sonucunda bir karar alınması zorunluluğu yoktur.

• Komiteler

Bu yöntem, karar verme, planlama, v.b. konularda etkili bir yöntemdir. Her küçük grup, belli bir görevi ortaklaşa yerine getirir. Bu görevler, belli bir konuda rapor hazırlanması, seçilmiş belgelerin incelenmesi ya da ortak araştırma yapmak gibi çalışmaları içerir. Yöntemin tek güçlüğü şuradadır: Komite çalışması, iyi bir ön hazırlığı ve etkili bir önderliği gerektirir.

Üstünlüklerine gelince, yöntem, araştırıcılığı, çözümleyiciliği (analizciliği) ve sentezciliği özendiricidir."

• Duyarlılık Eğitimi

"Duyarlılık eğitiminin amacı, bireylerin bir grup içinde birbirlerini nasıl etkilediklerini ve bu ilişkilerin nasıl kurulup geliştiğinin bilincine erişmektir."¹² Bu eğitim yönteminde; grubun bütün üyeleri eşit olup, herkes statüsünden arınmıştır. Gündemin önceden belirlenmediği, grup üyelerince belirlendiği ve tek amacın grup üyelerinin karşılıklı ilişkileri hakkında bilgi edinmek olan bu

10 a.k., s.98.

11 A.k., s. 100.

12 A.k., s. 100.

yöntemde; grup üyeleri iş yerinden uzak bir mekanda toplanmakta; evleri ve işyerleri ile bütün ilişkileri kesilmektedir. Herkesin birbirlerinin sorunlarına duyarlı hale gelmesinin sağlandığı bu yöntemde kişiler sadece konferans gibi gerekçelerle bir araya gelirler.

- **İş Yaptırarak Öğretme**

Eğitimin en basit yöntemlerinden biri olarak nitelendirilebilecek bu yöntemde kişi, başka bir deneyimli çalışanın gözetiminde çalıştırılır. Basit olmasına rağmen bazı güçlükleri de bünyesinde bulunduran ve “gösteri yöntemi” olarak da adlandırılan bu yöntemde, deneyimli çalışanın bilgi ve becerilerini paylaşma konusunda gönülsüz davranması başarı oranının düşürebilir. Ayrıca; eğitim alan kişinin diğer çalışanın kötü alışkanlıklarını da devralması olasılığı vardır.

- **Staj**

Belli mevkilerin gerektirdiği yeteneklerin kazandırılması amacıyla uygulanan bir yöntemdir. Kamu sektöründe çok kullanılan bu yöntem ile staj yapan kişi, staj sorumlusuna bağlı olarak bir başka kurumda bir takım yetenekler kazanmaya çalışmaktadır. Bu yöntemin başarıya ulaşması, staj görenin izlenmesi ve vereceği raporlar ile denetlenmesine bağlıdır.

- **Düzanlatım**

En kolay, en ucuz yöntem olarak nitelendirilebilecek bu yöntem ile kuramsal bilgilerin aynı anda çok sayıda kursiyere verilmesi mümkün olabilmektedir. Ancak, iletişimin tek yönlü olması, katılanların katkısının hiç denecek kadar az olması nedeniyle beceri kazandırılmasından ziyade bilgi aktarmaya yönelik bir yöntemdir. Masrafsız olması nedeniyle kamu sektöründe çok fazla uygulanan bir yöntemdir.

Belli bir politika, teknik veya sürecin bu yöntemle verilmesi durumunda kursiyerin, bu eğitim tekniği ile aktarılan bilgiyi işyerinde uygulamasını beklemek pek de gerçekçi olmayacaktır.

- **Örnek Olay Çalışmaları**

Örnek olay yönteminde eğitime katılanlardan önceden yazılmış bir örnek olayı incelemeleri, sorunları belirlemeleri, bu sorunları önemleri açısından analiz etmeleri, çözüm önerileri geliştirmeleri, en iyi çözümü seçerek uygulamaları istenir. Böylece yöneticiler gerçek hayatta karşılaşılabilecekleri problemler için hazırlanmış olurlar.¹³

- **Rol Oynama**

Bir olayın dramatize edilmesi suretiyle bazı tekniklerin öğretilmesi amaçlanır. Rol alanlar eğitime katılanlardır.¹⁴ Bu yöntem özellikle çalışanlara, kızgın veya üzgün müşterilerle ilgili stresli durumlarla başa çıkma özelliği kazandırmaktadır. Rol alanların olayı gerçek gibi algılayıp çözüm önerileri getirmeye çalışmaları bu yöntemi başarılı kılar.

- **Uyarlama**

Pilotluk, dalgıçlık gibi mesleklerin eğitiminde kursiyerler önce gerçek koşulların uyarlandığı yapay bir mekanda eğitime tabi tutulurlar ve gerekli beceriyi kazandıktan sonra gerçek durumla karşılaşırlar.

- **Bilgisayara Dayalı Eğitim**

Bilgisayar teknolojilerinin kullanımı, eğiticiler için çok çeşitli ve zengin eğitim seçeneklerini ortaya çıkarmıştır. Gelişmiş ülkelerdeki bir çok işveren, bilgisayarla çalışan çok sayıda elemanın bilgisayarına yoğun olmayan mesai saatlerinde giriş yapabilecekleri eğitim paketlerini koymuşlardır. Bu eğitim paketleri; yeni ürünler, yeni teknolojiler veya süreçleri tanıtıcı bilgiler içerir ve çalışanların sistemli bir biçimde onları çalışmaları beklenir.

- **Evrak Sepeti Tekniği**

Eğitime katılanların analiz, sentez, ve yazım yeteneklerinin geliştirilmesinin hedeflendiği bu yöntemde; eğitim görenin, masalarının üzerindeki evrak sepetinde bulunan bilgiler ile gerekli kararları almaları beklenir. Bu eğitim yönteminde; kişilerin verdiği kararlar, yaptıkları işler daha sonra grup önünde tartışılır. Eğitici bu aşamada devreye girerek, neler yapılması gerektiğini anlatır.

5. Eğitimin Değerlendirilmesi

Eğitim faaliyetleri tamamlandığında bu faaliyetlerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Beş seviyede bu değerlendirme yürütülebilir:

- **Tepki aşaması:** Bu aşamada kursiyere eğitimin kendisiyle ilgili hangi bölümleri faydalı, hangi bölümleri daha az faydalı bulduğu gibi sorular yöneltilir. Yine bu aşamada kursiyerin konuşmacıları, eğitim organizasyonunu değerlendirmesi istenebilir.

- **Öğrenme seviyesi:** Bu aşamada kursiyerin eğitim sonucunda neler öğrendiği test edilebilir. Bu, eğitimle verilmek istenen beceri, bilgi ve yeteneklerin ne derece kazanıldığını ölçmeyi hedefleyen bir kurs sonu testi şeklinde olabilir.
- **Mesleki davranış aşaması:** Eğitimde kazanılan bilgi ve becerilerin hangilerinin işte kullanıldığını ölçmeyi hedefler. Tüm eğitimin amacı işyerindeki davranışların arzu edilir biçimde değiştirmek olmalıdır. 1. ve 2. aşamalarda ne derece başarılı addedilirse addedilsin, üçüncü aşamada başarısız olduğu ölçülürse eğitimin başarısız olarak değerlendirilmesi sözkonusudur. Bu aşamadaki değerlendirmede; yeni becerilerin iş yerine taşınmasındaki başarısızlığın eğitimcinin veya kursiyerin başarısızlığından kaynaklanmıyor olabileceği unutulmamalıdır. Bu başarısızlık, işyerindeki kültürden veya patronun tavırlarından da kaynaklanıyor olabilir. Böyle bir durumda eğitimi alan kişi, hiç eğitim almamış gibi eski tutumlarını sergilemeye devam edecektir.
- **Örgüt düzeyinde:** Bu aşamada eğitimin örgütün işleyişine etkisi dikkate alınır. Değerlendirici bu aşamada çıktı, verimlilik, üretimde daha az kayıp gibi ölçütler kullanacaktır. Bu aşamadaki değerlendirme tutum değişikliklerinden çok, örgüte ilişkin kilit göstergelerden yararlanarak performans ölçümüne ilişkindir.
- **Son aşama:** Sonuç olarak; eğitim, örgüt performansına olumlu etkide bulunmalı ve en yüksek düzeyde değerlendirme bu etkiyi ölçmeye yönelmelidir. Bununla birlikte, tüm eğitimin örgüt başarısına bir katkı yapması gerektiğini kabul etmek kolayken, bu katkıyı ölçmek oldukça zordur.

Eğitim sürecinin değerlendirilmesi ideal olarak, belirtilen beş aşamada gerçekleştirilir. Uygulamada bir sonraki aşamaya geçildikçe değerlendirmenin yapılması daha da zorlaşacaktır. Eğitimciler sadece kendilerini tatmin etmek için değil, yapacakları düzenlemeler ile gelecekte daha başarılı kurslar düzenleyebilmek için eğitimlerinin sonucunu bir an önce almak isterler.

Bir eğitim programının etkili olabilmesi için; üst kademe yönetimin eğitime inanması, desteklemesi ve eğitimin işletme kültürünün bir parçasını oluşturması, eğitimin işletme strateji ve amaçlarına uygun ve en alt kademede alınan sonuçlarla bağlantılı olması, eğitimin sistematik ve geniş şekilde ele alınması ve her kademede sürekli olarak yapılması, yönetimin eğitim için bütün kaynaklarını seferber etmesi, yeterli zaman ve bütçenin ayrılması, eğitimin

geçici bir moda değil, kalıcı bir yaşam biçimine dönüştürülmesi, eğitimin asla bir masraf değil, yatırım olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda etkili bir eğitim için yönetimin sorumluluğu, eğiticinin sorumluluğu, katılımcıların sorumluluğu unsurlarının birbirini tamamlaması gerekmektedir.¹⁵

6. Feedback

Eğitim sorumlusunun yapılacak kısa-orta ve uzun vadeli değerlendirme temelinde şu konularda karar vermesi gerekecektir:

- Eğitim programı amaçlarına ne derece ulaşmıştır?
- Varsa hangi amaçlar karşılanmıştır?
- Eğitim kaynağı nasıl gözden geçirilmeli, geliştirilmelidir?

II. KAYMAKAM ADAYLARININ EĞİTİMİ

1941 yılına kadar, Mülki İdare Amirlerinin yetiştirilmesine ilişkin hususlar, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve bu Kanuna istinaden İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Yönetmelikler ile düzenlenmiş ve Kaymakam adaylarının, maiyetinde bulunduğu İlin Valisinin uygun göreceği yöntemle iş başında yetiştirilmesi yöntemi benimsenmişti.

12 Haziran 1941 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4089 sayılı Kanunla 1700 sayılı Kanunda yapılan değişiklik üzerine Kaymakamlık kursu ile ilgili esaslar “Kaymakamlık Kursu ve Müfredat Programı” adıyla yürürlüğe konulan bir Yönetmelikle düzenlenmiştir. 02.03.1973 tarihinde yürürlüğe konulan Maiyet Memurları Yönetmeliği ile Kaymakam Adaylarının yetiştirilmeleri ile ilgili hususlar bir bütün halinde (stajın aşamaları ve kurs) yeniden düzenlenmiş, bu Yönetmelik de 20 yıllık bir uygulamadan sonra yerini stajın aşamalarına ilişkin hükümlerinde 25.06.1997, 27.02.1999 ve 15.08.2001 tarihlerinde değişiklikler yapılmakla birlikte halen uygulanmakta olan bugünkü 23.03.1994 tarihli Kaymakam Adayları Yönetmeliğine bırakmıştır.¹⁶

Kaymakam Adaylarının tabi olacakları stajlar, Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin “Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmesi” başlıklı Üçüncü Bölümünde düzenlenmektedir. Buna göre; Kaymakam Adayları, normal hallerde aşağıdaki sıra ve ortalama sürelerle Kaymakam Adaylığı staj devresine tabi tutulurlar:

15 Sibel Ekmekçioğlu, “Toplam Kalite Yönetiminde Eğitim”, Bkz. www.isguc.org/askins.htm.

16 İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları, 25-27 Nisan 2002, Ankara, s. 26.

**Çizelge-1. Kaymakam Adaylarının Tabi Olacakları Stajlar
(Yönetmeliğe Göre)**

Staj Devresi	Süresi
İl Merkezi Stajı	1 ay
Bakanlık Merkezi Stajı-1	3 ay
Kaymakam Refiki işi Stajı	1 ay
Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş Stajı	1.5 ay
Bakanlık Merkez Stajı-2	4 ay
Yurt Dışı Stajı	12 ay
Milli Güvenlik Stajı	1.5 ay
Kaymakam Vekilliği Stajı	8 ay
Kaymakamlık Kursu	4 ay

Söz konusu Yönetmeliğe göre; İçişleri Bakanlığı, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasal şartları göz önünde bulundurarak yukarıda belirtilen stajların bir kısmını kaldırmaya, sıra ve sürelerini değiştirmeye yetkilidir. Bu çerçevede İçişleri Bakanlığı, 31 Ocak 2003 tarihli tasarrufla staj devrelerini ve sürelerini aşağıdaki şekilde düzenlemiştir.

Çizelge 2. Kaymakam Adaylarının Staj Devreleri ve Süreleri (Uygulama)

Staj Devresi	Süresi
İl Merkezi Stajı	4 ay
Bakanlık Merkezi Stajı	4 ay
Kaymakam Refiki işi Stajı	1,5 ay
Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş Stajı	4 ay
Yurt Dışı Stajı	12 ay
Milli Güvenlik Stajı	1,5 ay
Kaymakam Vekilliği Stajı	8 ay
Kaymakamlık Kursu	5 ay

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü

Bu düzenleme ile; İl Merkezi Stajının 1 aydan 4 aya, Kaymakam Refikliği Stajının 1 aydan 1,5 aya, Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş Stajının 1.5 aydan 4 aya, Kaymakamlık Kursunun 4 aydan 5 aya çıkarıldığı, Bakanlık Merkez Stajı-1 ve 2 olarak toplam 7 ay süre ile düzenlenen Bakanlık Merkez Stajının 4 aya düşürüldüğü, buna karşılık diğer stajların uygulanma sürelerinin aynen korunduğu gözlenmektedir.

İl Merkezi Stajı, Kaymakam Adaylarının atandıkları illerde bizzat Valinin veya görevlendireceği Vali Yardımcısının direktif ve gözetimi altında hazırlanacak programa göre, Valilik birimlerinden başlamak üzere bütün Bakanlıkların ilde mevcut kuruluşlarında ve il belediyesinde staj yaptıkları aşamadır. Bu aşamada Kaymakam Adayları ayrıca, İlde en büyük Mülki İdare Amirinin başkanlığında toplanan kurul ve komisyonlara izleyici veya Mülki İdare Amiri uygun görürse raportör olarak iştirak ettirilirlir.

Staj sonunda Kaymakam Adayları, çalıştırıldıkları her birimde ilgili mevzuatı incelemek, öğrenmek, mevzuat ile uygulamasında tespit ettikleri hatalara ve eksikliklere işaret ederek, o birimde hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için kişisel görüşlerini belirtecekleri bir Rapor hazırlamakla yükümlüdür.

İl Merkez Stajını tamamlamış Kaymakam Adayları, Bakanlıkça, bilgi ve tecrübelerinden faydalanabilecekleri Kaymakamlar yanına Kaymakam Refiki olarak gönderilirlir. Bu aşamada adaylar, Kaymakamın gözetim ve sorumluluğu altında İlçe yönetimi, sorunları hakkında gerekli bilgi, beceri ve tecrübeyle donanırlar.

Kaymakam Refiki iği Stajını tamamlamış Kaymakam Adayları üçüncü aşamada, yıllık normal teftişleri sırasında Mülkiye Müfettişleri refakatinde görevlendirilirlir. Kaymakam Adayları, teftiş stajı sırasında refakatinde bulundukları Mülkiye Müfettişinin sorumluluğu, gözetimi, sevk ve idaresi altında ilçe teftişi ile inceleme ve soruşturma işlerinin her safhasını yakından takip ederek öğrenir.

Kaymakam Adayları, İl Merkez Stajını, Kaymakam Refikliğini ve Mülkiye Müfettişi Refakatindeki Teftiş Stajını tamamlayarak görevde en az bir yılı doldurduklarında, Refiki bulunduğu Kaymakam ve Mülkiye Müfettişinin Raporları da göz önünde bulundurularak Vali tarafından değerlendirilir. Olumlu sicil almış ve başarılı görülmüş Kaymakam Adayları, asaletleri Bakanlıkça tasdik edildikten sonra, 4-6 ay süreyle yabancı dil eğitimi alırlar. Bu eğitim son iki yıldır ODTÜ’de düzenlenmiştir. Yurt içi dil eğitiminden sonra, yabancı

ülkenin kabul ettiği dil sınavında yeterli puanı alan ve o ülkenin üniversitelerinden acceptance alan Kaymakam Adayları yüksek lisans görmek üzere 1 yıl süreyle; diğer adaylar ise 6 ay-1 yıl süreyle yurt dışına gönderilirler.

Yurt dışından dönen Kaymakam Adayları, açık bulunan ilçe kaymakamlıklarına Vekil olarak görevlendirilirler.

Kaymakam vekilliği görevini tamamlayan Kaymakam Adaylarına Valiler ilde; Valilik Özel Kaleminde, İl Protokol hizmetlerinde, kalkınma plan ve programlarının uygulanması ve izlenmesinde, araştırma hizmetlerinde veya ile ait kanuni hizmetlerin yürütülmesinde görevlendirebilir.

Kaymakamlık kursunun açılacağı tarihe kadar tamamlanmak kaydıyla, kaymakam adaylığı döneminde bir de idareyi ilgilendiren bir konuda olmak üzere “kaymakamlık tezi” hazırlanması gerekmektedir. Kaymakam Adaylarına Yüksek Lisans eğitimi yaptırılması yolunda 1997 yılında yapılan Yönetmelik değişikliğinden sonra Yüksek Lisans eğitimi kapsamında hazırlanacak Lisans Tezinin kaymakamlık tezi olarak kabul edilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁷

Kaymakamlık Kursu ise Kaymakam Adaylarının Kaymakam olarak atanmalarından önce katılmak ve başarı ile tamamlamak zorunda oldukları son eğitim devresidir. Kaymakamlık kurslarının, Bakanlığın belirlediği zamanlarda başlatılması, programların hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesinde, birinci derecede Eğitim Dairesi Başkanlığı sorumludur. Kurs programlarının süreleri, ana hatları ile bölümleri ise APK Başkanı ve Eğitim Dairesi Başkanının da katılacağı Müdürler Encümeni tarafından, Eğitim Dairesi Başkanlığınca hazırlanıp getirilecek teklif üzerine görüşülerek kararlaştırılır.

İlgili Yönetmelikte Kurs çalışma programının, idare ile ilgili konularda tartışmalı konferanslara, seminerlere, önemli konu ve sorunlara değişik açıdan bakılması imkanını sağlayacak panel ve açık oturumlara, şehir içi ve dışı inceleme ve uygulama gezilerine yer vereceği ve belli bir süre Danıştay, DPT, Türkiye Kalkınma Bankası, Turizm Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları ile seçilecek bir organize sanayi bölgesi ve serbest bölge ile sınır ticareti ve KOBİ uygulamalarının yerinde görülmesini sağlayacak şekilde düzenleneceği öngörülmüştür.

Yönetmelikte ayrıca; Kaymakamlık kurslarının Bakanlık dışı kuruluşlarca yürütülecek eğitim programlarının, ilgili kurum veya kuruluşlarca mutabık

kalınacak esaslar çerçevesinde o kurum veya kuruluş tarafından hazırlanıp uygulanacağı düzenlenmiştir.

Kursiyerlerin yabancı dil geliştirme eğitimlerinin ise, Eğitim Dairesi Başkanlığı laboratuvarlarında veya Bakanlıkça uygun görülecek resmi kuruluş ve kültür merkezleri ile özel kurslar şeklinde verileceği belirtilmiştir.

11 Kasım 2002-25 Mart 2003 tarihleri arasında düzenlenen 114 Kaymakam Adayı kursiyerin katıldığı 87. Dönem Kaymakamlık Kursu Programı kapsamında; 200 adet konferans ve 9 adet inceleme gezisi düzenlenmiştir.

Söz konusu Program incelendiğinde, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Devlet Teşkilatı” gibi temel konulardan başlayarak, çok sayıda ilgili mevzuat, “Kopenhag Kriterleri”, “Avrupa Birliği ve Türkiye”, “Küreselleşme ve Türkiye’ye Etkileri” gibi güncel konuların yanı sıra, “Zaman Yönetimi”, “Toplantı Yönetimi”, “Stratejik Planlama ve Vizyon Geliştirme”, “Şok. Stres, Korku, Asabiyet ve İrade Bulanıklıklarıyla Başa Çıkma Yöntemleri” gibi konuları da kapsayan oldukça zengin bir içerikle karşılaşılmaktadır.

“Mülteci Akını”, “Kar ve Çığ Mücadelesi”, “Orman Yangınları” konulu konferansların ise “örnek olay” yöntemi kullanılarak verildiği görülmektedir.

Bilişim teknolojilerindeki gelişmeler sonucu insanlığı ilgilendiren kararların sanyeler içerisinde alınıp uygulandığı günümüzde, zamanın gerisinde kalmayan yöneticiler yetiştirmek için, “Etkin Zaman Yönetimi” konusunu içeren derslerin verilmesi de oldukça olumludur.

Ancak günümüzün en güncel konularından birisi olan ve bütün yöneticilerin bilgi sahibi olması gerektiğini düşündüğümüz “Bağımsız İdari Otoriteler” konulu konferansların da programa eklenmesi uygun olacaktır.

Programın saptanmasında oldukça isabetli kararlar alındığı, ancak bu denli kapsamlı konuların ortalama 2-3 saat gibi oldukça kısa süreler içerisinde verilmeye çalışıldığı görülmektedir. Zamanın yetersiz olması, uygulanan eğitim yönteminin de katılıma fazla olanak vermeyen tek taraflı konferans biçiminde olmasına neden olmaktadır.

Burada üzerinde durulması gerekli diğer bir husus, eğitimin, Bakanlığın diğer personeline de eğitim veren sınırlı bir bina içerisinde yürütülmeye çalışılmasıdır. Eğitim sürecinin başarısının, eğitimin içerdiği konular ve eğiticilerin özelliklerinin yanı sıra, gerçekleştiği mekan boyutunun niteliklerine bağlı olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle Kaymakam Adayları eğitiminin gerçekleştirileceği daha uygun bir binanın bu iş için tahsisi önem taşımaktadır.

SONUÇ

İçişleri Bakanlığı'nın Kaymakam Adaylarının eğitimini mevcut yapılanması dahilinde, ilgili mevzuat çerçevesinde ve sınırlı kaynaklarıyla gerçekleştirmeye çalıştığı, bu konuda daha iyiyi yakalayabilmek amacıyla da yeni arayışların sürdüğü görülmektedir.

Bu arayışlar çerçevesindeki tespit ve önerilerimiz aşağıda yer almaktadır:

- Kaymakam Adaylarının eğitiminin büyük ölçüde “işbaşında eğitim” yöntemine dayandığı, bu yöntemin başarısının da, büyük ölçüde Kaymakam Adayının atandığı İl Valisinin yaklaşımına dayalı geleneksel bir eğitim yöntemi olduğu görülmektedir. İl Valilerinin iş yoğunlukları dikkate alındığında bu yöntemin bir takım sakıncaları da beraberinde taşıdığı ileri sürülebilir. Bu çerçevede; Kaymakam Adaylarının eğitiminde ortaya çıkabilecek bu tür sakıncaları gidermek amacıyla, İçişleri Bakanlığınca gerekli mekanizmalar oluşturulmalıdır.
- İl Merkezi Stajı, Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş ve Kaymakam Refiki İgi Stajlarının eğitim sürecinin ilk aşamalarını oluşturması, uygulamalı eğitimin temel eğitimin önüne geçmesine yol açmakta, bu da Kaymakam Adaylarının teorik bilgileri özümsemeden, kendilerini birden uygulamanın ve uygulamaya ilişkin sorunların içerisinde bulmasına yol açmaktadır.
- Kaymakamların yabancı dil öğrenmeleri konusunda ayrılan zamanın diğer staj sürelerine göre uzunluğu dikkate alınarak; Kaymakam Adaylarının seçiminde yabancı dil bilenlerin tercih edilmesi ya da -bugüne kadarki uygulamadan radikal bir kopuşu temsil etse de- yabancı dil bilen kişilerin aday olarak alınması, yurt dışında geçirilecek sürenin yabancı dil öğrenmek yerine o ülkenin yönetim sisteminin incelenmesi için değerlendirilmesini ve ayrıca bu sürenin bir kısmının diğer staj devrelerine kaydırılmasını sağlayabilecektir. Belli seviyede yabancı dil bilgisine sahip Kaymakamların daha sonra görev sırasında lisans üstü eğitim görmek üzere yurt dışına çıkmalarını sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması, “küresel köy” haline gelen dünyamızdaki gelişmeleri yakından takip edebilmelerini de mümkün kılacaktır.
- Kaymakamlık Kursunun, sürenin kısa olması ve mümkün olduğunca fazla bilginin bu süre içerisinde verilmeye çalışılması nedeniyle, genel olarak kursiyerlerin katılımının söz konusu olmadığı tek yönlü anlatım biçiminde sürdürüldüğü; bazı Bakanlık ve kurumların tecrübesiz elemanlarının konferanslar için görevlendirildiği ve bunların kursiyerler üzerinde gerekli saygınlığı tesis edemediği, dolayısıyla kursun istenilen amacı sağlayamadığı da

diğer bir eleştiri konusu olarak gündeme gelmektedir.¹⁸ Bu nedenle yönetici yetiştirmeyi hedefleyen bu kursların eğitimcilerinin titiz bir çalışmayla belirlenmesi önem taşımaktadır.

- Kaymakam adaylarının çağdaş düşünce ve yaklaşımlara uygun bir eğitim almasını sağlamak üzere; Kaymakamlık Kursunun, düzenlenecek bir Protokol çerçevesinde, TODAİE'nin yetkin akademisyenlerince verilmesi, geleneksel eğitimde rol alan idarecilerin gözünden kaçan değişiklikleri ve gelişmeleri vurgulayan, çağdaş yönetim biliminin gereklerine uygun bir eğitimi yakalamak açısından bir alternatif olarak değerlendirilebilir.
- TODAİE'de ilgili meslek mensuplarına yönelik olarak düzenlenen “Kolluk Yönetimi” “Adalet Yönetimi” biçiminde, sadece Kaymakamlara yönelik olarak düzenlenebilecek bir yüksek lisans programının, Kaymakamların görevleri sırasında, dünyada ve Türkiye'deki yönetsel gelişmeleri yakalamasını kolaylaştıracağı ve bu Program sayesinde çok daha fazla sayıda Kaymakamın yüksek lisans programından yararlanmasının mümkün olacağı düşünülmektedir.
- Eğitim sürecinin bir diğer amacı da Kaymakamların, bilgi ve iletişim çağının olanaklarından yararlanmasını sağlayacak yeni iletişim teknolojilerini ve bilgisayarları kullanabilmelerini sağlamak olmalıdır.
- Doğal afetlerin sık sık yaşandığı ülkemizde; hızlı düşünen ve doğru karar alan 21. yüzyıl yöneticisi tipolojine uygun kaymakamlar yetiştirmek için, “Risk Yönetimi”, “Kriz Yönetimi” konulu konferanslara daha fazla zaman ayrılmalıdır.
- Konunun güncelliği ve önemi dikkate alınarak; Kaymakam Adaylarının, taraf olduğumuz Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin getirdiği yükümlülükler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye ile ilgili içtihatları konusunda bilgi sahibi kılınmaları önem taşımaktadır. Bu konu için de daha uzun bir süre ayrılması uygun olacaktır.
- Kaymakamların ilçelere sadece geleneksel yönetici olarak gitmedikleri, bulundukları ilçelerin ekonomik-sosyal kalkınmasını sağlamak üzere, yerel potansiyelleri harekete geçirici projeleri yaşama geçirdikleri görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında; Kaymakam Adaylarına adaylık eğitimi döneminde, bu tip örnek projeler hakkında ilgili Kaymakamların vereceği sunumların, uygulamada “vizyon sahibi yöneticiler” oluşturulmasında katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

• Kaymakam Adaylarının stresten uzak bir ortamda, sportif, kültürel ve sosyal gereksinimlerini karşılayabilecekleri bir ortamda eğitim görmeleri, eğitim sürecini daha başarılı kılacaktır. Bu nedenle, Kaymakam Adaylarının, Bakanlığın mevcut eğitim binası yerine, onlara gerekli sosyo-kültürel imkanları da sunabilecek, İçişleri Bakanlığının bu iş için tahsis edilebilecek bir başka binasında eğitim görmeleri sağlanabilir.

Çağdaş Kaymakamlar yetiştirilmesi konusunda getirilen bu önerilerin sayısı daha da artırılabilir. Batı ülkelerinde verilen “yönetici yetiştirme programlarının” standartlarını yakalamış çağdaş bir Kaymakam Adayları eğitiminin, yer altı ve yer üstü zenginliklerini gerçek zenginliklere dönüştürmeyi hedefleyen Türkiye’nin sahip olduğu insan kaynaklarını ekonomik ve sosyal kalkınma yolunda etkin kullanımını sağlayacağı unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. Can, “İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Eğitimi”(www.canaktan.org.).
- Bolton, Trevor, Human Resource Management, Blackwell Business, USA, 1997.
- Canman, Doğan, Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayını No:260,Ankara 1995.
- Cerrah, İbrahim, Semiz, Emin, 21. Yüzyılda Polis, Emniyet Genel Müdürlüğü, Asayiş Daire Başkanlığı, Ankara, 1998.
- İçişleri Bakanlığı, 87. Dönem Kaymakamlık Kurs Programı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2002-2003.
- İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları, 25-27 Nisan 2002, Ankara.
- Kuyaksil, Ali, “Personel Eğitim ve Türkiye”, Türk İdare Dergisi, Yıl:67, Aralık 1995.
- Önder, Murat, “Üst Düzey Yöneticilerinin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Durum”, Türk İdare Dergisi, Yıl:67, Aralık 1995, sayı: 409.
- Tortop, Nuri, Personel Yönetimi, TODAİE Yayın No: 245, Ankara, 1992.
- Tutum, Cahit, Personel Yönetimi, Todaie Yayınları, No: 179, Ankara, 1979.
- Yüksel, Öznur, İnsan Kaynakları Yönetimi, Volkan Matbaacılık, Ankara, Mart 1997.

ESKİ TÜRKLERDE MERKEZİ İDARE

Koksal ŞAHİN*

GİRİŞ

Çok genel bir ifadeyle, devleti; bir toplumun belirli siyasi ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için meydana getirdiği siyasi bir organizasyon olarak tanımlamak mümkündür.¹ Devletin ortaya çıkışı, insanlık tarihinin önemli bir uygarlık aşaması olarak değerlendirilebilir. Uygarlık, insanoğlunun sorunlar karşısında ürettiği çözüm yollarının bir ifadesi olduğuna göre, devlet şeklinde bir kurum oluşturma bilincine ulaşarak; toplumun huzuru, adaleti ve güvenliği için kolektif manada hedef ve politikalar belirleyebilen, böyle bir yapıyı tesis eden, geliştiren ya da bu noktada örnek veya öğretici olabilen toplumların insanlığa büyük katkıda bulunduğu bir gerçektir.²

İki milyon yılı bulan insanlık tarihinin büyük bir kısmında -M.Ö. üç binlere kadar- devletin izine rastlanmamaktadır. Bu günkü bilgilerin ışığı altında; devletin ilk boy gösterdiği yerler olarak Mezopotamya ve Eski Mısır, kurumsallaşmış kökleştiği bölgeler olarak ise; Batıda Roma, Orta Doğuda İran, eski Doğuda Türk ve Çin diyarları görülmektedir. Bu uygarlıklar içinde, Türklerin ve bir ölçüde de Romalıların devlet hususunda ayırt edici bir özellikleri daha olduğu ileri sürülebilir. Bu özellik; tarihi süreç içerisinde devlet organizasyonunu henüz bu kurumun görülmediği coğrafi alanlara taşımalarından kaynaklanmaktadır. Özellikle Türkler için, -tarihin gördüğü en aktivite sahibi millet olarak- bu konuda bütün Avrasya'ya öncü olmuşlardır demek hiç de yanlış bir değerlendirme olmayacaktır.

Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, | Araştırma Görevlisi.

1 Kemal DAL, Anayasa Hukuku, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara 1979. s. 18-25.,

W. G RUNCİMAN, Toplumsal Bilim ve Siyaset Kuramı, Çev: Erol Mutlu, Teori Yayınları, ^ Ankara 1986. s.27-29.

2 İsmail COŞKUN, Modern Devletin Doğuşu, Der yayınları, İstanbul 1997. s. 180.

3 Ali Yaşar SARIBAY, Siyasal Sosyoloji, 2. Basım, Der Yayınları, İstanbul 1994. s.119., Bülent İPLİKÇİOĞLU, Eski Batı Tarihi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1997. s.122.

Türkler; fetih ananesine sahip, devlet bilincine erken ulaşmış ve bu kuruma büyük önem veren bir topluluk olarak tarih sahnesinde boy göstermiştir. Sahip oldukları sosyal değerlerin fetih yapmayı, devlet kurmayı, huzur ve barış sağlamayı teşvik edici yapısı, ayak bastıkları coğrafyalarda, istila ve sömürüye değil de devlet kurumunu tesis ederek düzen sağlamaya yönelmelerinde önemli bir etken olmuştur.⁴ Bu durumun, çoğu toplumun tarihte rol oynamasına vesile olduğu da belirtilmelidir. Mesela, Peçenek, Kuman-Kıpçak tabakasındaki Türkler, o zamana kadar devlet kuramamış olan Romenler ve Balkan Ulahlarını teşkilatlandırarak tarih sahnesine çıkmalarına ön ayak olmuşlardır. Nitekim, ilk Rumen devletini kuran şahıs (Basaraba) Kıpçaklı bir Türk'tür.⁵ "Çin'de, Afganistan'da, Belucistan'da, Hint'te, Rusya'da, Macaristan'da, Ulahlık'ta, Bulgaristan ' da devlet esasını ilk kuran Türklerdir,"⁶

Gerçekten de, devlet kurumu Türkler için her zaman önemli olmuştur. Gerek devlete verilen bu önemin, gerekse devlet hayatımızı binlerce yıl şekillendirecek olan kurum ve geleneklerin temelleri, şüphesiz ki "Eski Türk Dönemi"⁷ * olarak nitelenen, İslam öncesi Türk siyasi kültüründe yatmaktadır. Bu döneme yönelik siyasal değer ve inançlara, jeostratejiye hatta destan ve efsanelere yönelerek Türk topluluklarında devlet şuurunun neden erken tezahür ettiğine, devletin neden vazgeçilmez kurum olduğuna cevap aranabilir. Yine, Türklerin bu önem verdikleri kurumu nasıl içlettikleri, nasıl bir bürokrasi kurdukları, merkezdeki ana ve yardımcı birimlerin neler olduğu tarihi kayıtların ışığında ortaya çıkartulabilir. İşte bu çalışmada amaçlanan son derece geniş coğrafyalarda egemenlik tesis etmiş Eski Türk Devletlerinin idari yapılanmasını, merkezi yönetim kapsamında ortaya koyabilmektir. Bu maksatla, Eski Türk devlet modelinin temel kurumları ele alınmış; hükümdar, ordu, toy (kurultay), vezirler ve buyruklardan (bakanlar) oluşan; sade olmakla birlikte oldukça hızlı ve etkili çalışabilen bu yapı gözler önüne serilmeye çalışılmıştır.

4 Ziya GÖKALP, Türk Devletinin Tekamülü, Haz: K. Yaşar Koraman, Kültür Bakanlığı Yayınları No: 369, Ankara 1981. s.9.,

Jean Paul ROUX, Türklerin Tarihi, Çev: Galip Üstün, 5. Baskı, Milliyet Yayınları, İstanbul 1997. s.25-27.

5 Laszlo RASONYI, Türk Devletinin Batıdaki Varisleri ve İlk Müslüman Türkler, Türk kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara 1983. s.44-47.

6 Ziya GÖKALP, a.g.e., s. i 0.

7 Bilindiği gibi Türk tarihi, başta din, dil ve edebiyat gibi hususlar dikkate alınarak; Eski, Orta

ve Yeni Türk Dönemleri olarak ele alınmaktadır (bkz: Cevat HEY'ET, Türklerin Tarih ve Kültürüne Bir Bakış, Kültür Bakanlığı Yayınları No: 1838, Ankara 1996. s.XII).

Bu doğrultuda bir ön bilgi olarak, Eski Türklerde devletin karşılığı olan kelimenin “77” kelimesi olduğu hemen belirtilmelidir. İl; aile (oğuş) den başlayıp sırasıyla aileler birliği (urug), urugların birleşmesiyle oluşan boy (kabile), budun (kabileler birliği) halkalarının en gelişmiş ve son şekli olarak belirmektedir.⁹ Devlette boy ve budun yapılarını pek bozmayan, bununla birlikte en uzak noktalarda bile merkezi idarenin etkili bir şekilde hissedildiği bir siyasi teşkilatlanma söz konusudur. Merkezi teşkilat, esas olarak kaynakları (vergiler, insan, at, hayvan sayısı vb.) tespit edip, politikaları oluşturup uygulayan birimdir. Eski Türklerde, yurdun korunması, ülke çapında sulh, sükun ve adaletin sağlanması merkezi yönetimin sorumluluğu altındadır.^{10 *}

Çin kaynakları, Göktürklerde merkezde görev yapan yirmi dokuz ayrı memur sınıfından bahsetmektedir. Ancak, bu memurların çalışma şekilleri ve faaliyetlerini net olarak aydınlatılabilecek bilgiler, şu an için söz konusu değildir. Merkezi teşkilatın ana organları olan; hükümdar, vezir, bakanlar, ordu ve devlet meclisi gibi müesseseler hakkında ise belli bir fikir yürütülmesini sağlayacak tarihi vesikalar mevcuttur. Bu noktada, -İslam ve Bizans kaynakları da söz konusu olmakla birlikte- Türk tarihinin İslam öncesi devriyle alakalı kaynakların çoğunluğunun Çince olduğu belirtilmelidir. Çinliler, tarihçiliğe büyük önem vermiş, çok eski devirlerden itibaren tarih çalışmalarını bir bakanlık çatısı altında yürütmüşlerdir.”

Hükümdar

Eski Türk devletlerinde hükümdarların “Tan Hu”, “Kağan”, “Han”, “Yabgu” gibi unvanlar kullandıkları görülmektedir. Bunlar arasında Türk tarihinde en yaygın olanı ise “Kağan’dır. “Kağan” unvanı evrensel hakimiyeti ifade etmektedir¹².

8 Eski Türklerle ilgili Çin ve Bizans kaynaklarından elde edilen bilgilerin ışığı altında, belli başlı budunlar olarak; Karluklar, Oğuzlar, Kırgızlar, Uyğurlar ve sonraları taşıdığı budun ismi milli ad payesine yükselen ünlü Aşına (Asena) ailesinin de mensup olduğu Türk budunu gösterilebilir. Yine bu vesikalara göre Karluklar üç. Oğuzlar dokuz, Uyğurlar ve Türk budun on boydan müteşekkildir (bkz: Faruk SUMER, Oğuzlar (Türkmenler), 5. Baskı, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul 1999. s.23-28)

9 Ahmet TAŞAGIL, “Eski Türk İdaresi”, Tarih ve Medeniyet, Sayı: 58. Ocak 1999. s. 58.

10 Laszlo RASONYI, a.g.e., s.36.

11 Ahmet TAŞAGIL, “Türk Tarihi ile ilgili Çin Kaynaklarının Türkçe Neşri Üzerine Düşünceler” Türk Tarihinin Kaynakları Semineri, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul 1997. s. 114-117.

12 İbrahim KAFESOGU, Türk Milli Kültürü, 4. Baskı, Ötügen Yayınları, İstanbul 1997. s.

Kağan, ülkeden ve halktan birinci derecede sorumlu olan kişidir. Bilgelik ve iyilikseverlik kağanda aranan başlıca özelliklerdir.¹³ Tam otoriteye sahip olan Türk kağanlarının, bu noktada, devletteki idari mekanizmanın da askeri bir karakter taşımasından faydalandıkları söylenebilir. Ancak, hemen belirtilmelidir ki bu husus, büyük önem verilen “Töre”nin kesin hükümleri ve kağanların icraatlarını kontrol eden “Toy” müessesesinin varlığı ile hiçbir yerde monarklığa, yerli ve yabancı tebaayı tedirgin edici bir askeri diktatörlüğe dönüşmemiştir.¹⁴

Kağanın başlıca vazifeleri; milletine bakmak, gözetmek, doyurmak, boyları bir arada tutarak, düzen içinde yaşatmak, dış tehditlere karşı tedbir almak ve fetih¹⁵ yapmaktır. Tüm bu görevlerini yerine getirebilmesi için de kendisinden beklenen; ordunun başında bulunması, akınlar yaparak kazanç sağlaması, düzen ve adaleti temin etmesidir. Eski Türkler, kağanlarının Tanrı’ dan inen “kut”¹⁶ a sahip olduğuna inanırlar ve bu sebeple kendisine büyük bir saygı ve sevgi gösterirlerdi.¹⁷ Ancak, parlak bir yönetim gösteremeyen kağanların; “Tanrının “kut”u geri aldığı” şeklinde yoğun eleştirilere maruz kalabildiği de belirtilmelidir. Nitekim, Eski Türk döneminde, bir çok kağan bu gerekçeyle tahttan indirilmiştir.¹⁸

Esasen “kut” a sahip olduğuna inanılan bir sülale söz konusudur. Bu sülale, “Aşına” (Asena) adlı ailenin (oğuşun), kökenini anlatan efsanenin tüm Türk

Halil İNALCIK, “Osmanlılarda Saltanat Veraseti Usulü ve Türk Hakimiyet Telakkisiyle İlgisi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XIV, Sayı: 1, Ankara 1959. s.75.

13 Jean Paul ROUX, Türklerin ve Moğolların Eski Dini, Çev: Aykut Kazancıgil, işaret Yayınları, İstanbul 1994. s.99.

14 Orhan TÜRKDOĞAN, Türk Tarihinin Sosyolojisi, Hasret Yayınları, Ankara. S. 145.

15 “Pax Turcia” (Evrensel Türk Barışı) olarak adlandırılan; Eski Türklerin barış ve adalet için dünya hakimiyetine ulaşma ülküleri ve buna bağlı olarak kağanlardan beklenen fetihler yoluyla sulh ve düzen alanını genişletme politikaları hakkında (bkz: Osman TURAN, Türk Cihan Hakimiyeti Mefkuresi Tarihi, 10. Baskı, Boğaziçi Yayınları, İstanbul 1997. s.94-95, A. Zeki Velidi TOĞAN, Umumi Türk Tarihine Giriş, 3. Baskı, Cilt: 1, Enderun Yayınları, İstanbul 1981. s. 105-116, Nuri YAZICI, Tarihte Türkler ve Türk Devletleri, Damlı Matbaası, Konya 1997. s.280-286.)

16 “Kut” un mahiyeti en açık şekilde Kutadgu Bilig’ de görülebilir: “ Kutun tabiatı hizmet, şıarı adalettir. Fazilet ve Kısmet Kuttan doğar... Hükümdar lığa yol ondan geçer. Her şey kutun eli altındadır... Bey, bu makama sen kendi gücün ve isteğin ile gelmedin, onu sana Tanrı verdi...” (bkz: İbrahim KAFESOGU, a.g.e., 1997. s.250).

17 Aydın TANERİ, Türk Devlet Geleneği, 3. Baskı, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul 1997. s. 106

18 Ahmet TAŞAGIL, a.g.e., 1999. s.58.

boylarınca kutsal bilinmesiyle oluşmuş bir nevi hükümdarlık kılanıdır.¹⁹ Hemen belirtilmelidir ki, bu husus Türkler arasında hangi boy veya budun imparatorluk kurarsa kursun değişmemiş, hepsi soylarını Aşina sülalesine (bu sülale Oğuz Han sülalesi olarak da ifade edilebiliyor) dayandırma gereği duymuşlardır.²⁰ Türklerin egemenlik hususundaki bu yaklaşımı Müslüman olduktan sonra da süregelmiştir. Mesela, Osmanlılarda da Osman Bey'in soyunu Oğuz Han' a bağlayan bir soy kütüğü görülmektedir. Buna göre Osman Gazi, Oğuz Han'ın büyük oğlu Gün Han'ın oğlu Kayı' dan inmektedir.²¹ * Bu arada, hükümdarlık kılanı olarak nitelendirilen bu sülale içinden, kimin kağan olacağını belirleyen kesin bir veraset kuralının olmadığı da hemen belirtilmelidir. Büyük oğul, kardeş, amcaoğlu hatta Uygurların ilk zamanlarında görüldüğü gibi bir “konç uy” (prenses) tahta geçerek hükümdar olabilmektedir.”

Eski Türk hükümdarlık anlayışı, karizmatik tip (yetki ve kudretin Tanrı tarafından başışlanması) olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla egemenliğin kökeni ilahidir.²³ “Hangi isim ve unvanla adlandırılırlarsa adlandırılınsınlar, bütün Türk hükümdarları kendilerini, insanları idare etmek üzere Tanrı tarafından gönderilmiş olarak kabul ve takdim etmiş, böylelikle de hakimiyetlerini ilahi bir menşee dayandırmışlardır.”²⁴ Esasen, hakimiyetin Tanrısal oluşu bilinen ilk Türk imparatorluğu olan Hunlardan itibaren bir çok tarihi vesika ile örnekendirilebilir. Sözgelimi; Hun Kağanları adına yazılan mektupların başlangıcında “Tanrının tahta çıkardığı, Hun milletinin büyük TanHu su” ibaresinin kullanıldığı görülmektedir. Yine Orhun yazıtlarında karşımıza

19 Jean Paul ROUX, a.g.e., 1997. s.49

20 Halil İNALCIK, a.g.e., s.75, Aydın TANERİ, a.g.e., s. 106.

21 Aydın TANERİ, a.g.e., s. 107. Başta, Karahanlı, Selçuklu ve Osmanlı olmak üzere, İslami dönem bütün Türk hanedanları da, Oğuz Han sülalesine mensup olduklarını ifade etmişlerdir. Buradan anlaşılmaktadır ki; bir hanedanın bu bağı yoksa, Türk toplulukları içinde meşruiyetini kabul ettirmesi son derece zordur. Bu olgunun pratikte sağladığı en önemli fayda olarak ise, idarenin bozulduğu, ülke işlerinin iyi gitmediği zamanlarda bile devletin devamının sağlanması gösterilebilir. Nitekim Türk tarihinde, sözgelimi Çin veya Bizans'ta olduğu gibi gasp yoluyla oluşan yeni devletler ve hanedanlar söz konusu değildir (bkz: Osman TURAN, a.g.e., s. 121).

22 Halil İNALCIK, a.g.e., s.69-72, M.Niyazi ÖZDEMİR, Türk Devlet Felsefesi, 2. Baskı, Ötüken Yayınevi, İstanbul 1995. s.73.

23 Bahattin ÖGEL, İslamiyetten Önce Türk Kültür Tarihi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1991. s.264.

24 Harun GÜNGÖR, “Uygur Kağan Unvanlarında Kün ve Ay Tenri Kavramlarının Kullanılışı”, XI.Türk Tarih Kongresine Sunulan Bildiriler, Cilt: 2, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1994. s.511.

çıkan “Ben Tanrı gibi gökte yaratılmış Türk Bilge Kağan tahta oturdum”²⁵ ve “Tanrı, il veren Tanrı, Türk milletinin adı sanı yok olmasın diye kendimi O Tanrı kağan oturttu”²⁶ * ifadeleri, Uygur dönemine ait Şine-Usu yazıtındaki “Tenride olmuş il itmiş Bilge Kağan”²⁷ ile Tuna Bulgarlarından günümüze ulaşan Çatalar kitabesinde yer alan “ Tanrıya benzer Tanrı tarafından tahta çıkarılmış Melemlir Han” ibareleri; kağanların Tanrı irade ettiği için tahta oturdukları inancını açıkça göstermektedir.²⁸ Bu arada, hemen belirtilmelidir ki; Eski Türklerin manevi dünyalarını kuşatan, her şeyin hakimi olan bir Tanrının emrinde ve himayesinde bulunma inancı ile, tüm kitabe, vesika hatta destan ve efsanelere yansıyan Tanrının yüceliği karşısında duyulan tevazu ve aciz hatırlanırsa “Tanrı gibi” veya “Tanrıya benzer” tabirlerini, kağanların ilahi teyit ve korumaya sahip bulundukları ve kendilerini Tanrının memurları olarak görüyor olmaları manasında anlamak icap eder ki; bu inanışa İslami dönem Türk toplulukları ve hükümdarlarında da rastlamak mümkündür.²⁹ Yine bu bağlamda, Türk kağanlarının hiçbir dönemde “masumluk” sıfatına sahip olmadıkları da hemen belirtilmelidir. Teokratik devletlerde görülen bu sıfat; Tanrının egemenlik verdiği şahsın asla hata yapmayacağı şeklinde peşin bir kabulü yansıtmaktadır.³⁰

Bu bağlamda, Türklerde kağanın kutsal olduğu ama insan üstü bir varlık olarak asla görülmediği belirtilmelidir. Sözgelimi, Çin’ de görüldüğü gibi hükümdar Tanrının oğlu olarak kutsallaştırılmamıştır. O bir insandır ve sadece “kutlu” olduğu için kutsal kabul edilir.³¹ Kendisi ve halk onun normal bir insan olduğunun farkındadır.³² Nitekim Türk inanışına göre “kut”u veren Tanrı geri

25 Kül Tigin Kitabesi, güney cephesi, satır 1 (bkz: Muharrem ERGİN, Orhun Abideleri, 12. ^ Baskı, Boğaziçi Yayınları, İstanbul 1988. s. 17).

26 Bilge Kağan Kitabesi, doğu cephesi, satır 21 (bkz: Muharrem ERGİN, a.g.e., s.38).

27 Buradaki “il itmiş” ibaresi ülke tanzim etmiş, ülke kurmuş anlamındadır (bkz: Hüseyin Namık ORKUN, Eski Türk Yazıtları, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu Türk Dil Kurumu Yayınları No: 529, Ankara 1994. s. 164.)

28 Bahattin ÖGEL, a.g.e., s.274., Osman TURAN, a.g.e., s.83,94,99.

29 Osman TURAN, a.g.e., s.83,94,99., Dursun YILDIRIM, “Köktürklerde Kağanlık Süreci: Kaldırma, Kötürme ve Oturma”, XI. Türk Tarih Kongresine Sunulan Bildiriler, Cilt: 2, Türk tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1994. s.524.

30 Nevzat KÖSOĞLU, Türk Kimliği ve Türk Dünyası, Ötügen Yayınevi, İstanbul 1996. s.75.

31 Harun GÜNGÖR, a.g.e., s.511.

32 Batı Hun ve Bizans heyetlerinin görüşmeleri esnasında (m.s. 448), Bizanslıların; Atilla’nın bir insan, imparator Theodosios’un ise Tanrı olduğunu iddia etmeleri üzerine, Hunların, kahkahalarla gülererek, bir insanın Tanrı olduğunu iddia etmeyi terbiyesizlik addetmeleri ve ardından görüşmeleri terk etmeleri hakkında (Bkz: M. Brion, “Atilla”, 1931 s. 129’ dan İbrahim KAFESOGLU,a.g.e., s.256).

alabilir. “Kut” unu yitirdiği için görevden alınan hatta öldürülen kağanlar vardır.³³

Türk kağanının hükümdarlık belgeleri; Otağ (hakimiyet altına alınan bölgelere kurulan hakan çadırı), Örgün (altın taht), tuğ (kurt başlı sancak), davul, kotuz (börke takılan hükümdarlık sembolü) ve yay ’dır.’³⁴ Kağanların Çin kaynaklarında “Börü” (kurt) olarak ifade edilen özel muhafız birliği ile “atasagun ’ (hekim) ve “kam” lardan müteşekkil bir nevi saray teşkilatı vardır. Bir çok seyyah, bu muhafız birlikleri ve karargahların görkemini kaydederken hayranlıklarını gizlememişlerdir.³⁵

Hükümet

Çin kaynakları, Hunlar’dan itibaren, Eski Türk devletlerinde, aralarında yetki ve görev paylaşımı bulunan günümüz bakanlarına benzer birtakım yüksek görevlilerden bahsetmektedir. Benzer bir şekilde, Bizans kaynakları da Avrupa Hunlarının bakanlar kurulu niteliğinde bir yüksek idare heyetinin bulunduğunu ifade etmektedir. Eski Türklerde bakan konumundaki yüksek görevlilere “Buyruk”, günümüz başbakanı konumundaki birinci vezire de “Ayguçı” veya “Öge” denilmektedir.³⁶

“Buyruk” : Esasen Eski Türklerde kağan yardımcılara verilen unvanıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi buyruklar için günümüz bakanlarının benzerleridir yorumu yapılabilir. Çin kaynaklarına göre Göktürk ve Uygurlarda buyruk sayısı dokuzdur.³⁷ Orhun Yazıtlarında bilgili olmaları gerektiği belirtilen buyruklar, iç ve dış buyruklar olmak üzere ikiye ayrılırlar.³⁸ Aynı zamanda “Toygun” (kurultay üyesi) olan buyrukların hangisinin ne gibi vazife gördüğü hakkında açık ve kesin bilgiler ise bugün için mevcut değildir.

“Ayguçı ” : Buyruklar içinde en yüksek mertebede olan baş vezirin unvanıdır. Tonyukuk Kitabesinden anlaşıldığı üzere; Ayguçılar, kağan adına

33 M. Niyazi ÖZDEMİR, a.g.e., s.49. Göktürklerde Bilge ve Kül Tegin, kut toplamadığı gerekçesiyle amcalarının oğlu İnal kağanı öldürerek tahta geçmişlerdir (bkz: İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e.,1997. s.261).

34 Ahmet TAŞAĞIL, a.g.e., 1999. s.58.

35 Cemal ANADOL, Tarihe Hükmeden Millet Türkler, Cilt: 2, 2. Baskı, Kamer Yayınları, İstanbul, s. 132.

36 Abdülkadir DONUK, Eski Türk Devletlerinde İdari-Askeri Unvan ve Terimler, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul 1988. s.3-12.

37 İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e., 1997. s.265.

38 Ali ÖZTÜRK, Ötüken Türk Kitabeleri, Ötüken Yayınevi, İstanbul 1973. s.37, Orhan TÜRKDOĞAN, a.g.e., s. 143.

ordu komutanlığı yapmaktan, diplomatik ilişkileri yürütmeye kadar geniş bir yelpazede yetki ve sorumluluk sahibidirler.³⁹ Ayguçlarla alakalı en dikkat çekici husus ise; genellikle hanedan dışından ve halkça sevilen kişiler arasından atanmış olmalarıdır. Tarihe mal olmuş, isim yapmış Ayguçlar vardır: Atilla'nın Ayguçısı olan "On iki", Göktürklerdeki meşhur "Tonyukuk" ve Uygurlar'daki "Kutlug" gibi.⁴⁰

Bu arada, Eski Türk devlet kademelerinde merkezi idarece atanan, hükümetin emrinde taşrada görev yapan, kağan ve boy beyleri arasındaki ilişkiyi sağlayan, bağlı bölgenin sevk ve idaresinin merkezin görüşleri doğrultusunda olmasını gözeten, başta vergi ve askerlik işlerini koordine etmekle görevli bir çok yüksek memurluk da vardır. Bunlar; başta "şad" ve "yabgu" lar olmak üzere "tudun", "sagun", "tutuk", "ma/", "çur", "kül-erkin" gibi unvanlar taşıyan görevlilerdir.⁴¹

Yabgu, birer küçük il olan bağlı budunların başlarındaki beylere verilen yüksek bir unvandır. Bu unvan verilerek, boylar ve budunlar birlikteliğine katılan bey, aynı zamanda merkezi idarenin bir görevlisi olarak addedilmektedir. Şad ise, bağlı "İP'e merkezden gönderilen, atanan idarecidir. Şadlar genellikle kağanın yakın akrabası olan teginler içinden seçilir. Devlete bağlı daha küçük alt birimler olan boy beyliklerine gönderilen ve buralarda bir yandan kağan adına sevk ve idareyi yönlendirirken, bir yandan da vergi işlerini koordine eden "tudun" luk da üst düzey memurluklardan birisidir. Öyle anlaşıyor ki, "Tudun" lar önce "Şad" a sonra merkeze karşı sorumluluk taşımaktadırlar.⁴² Bu arada bazı kaynaklarda "ataman" unvanlı, sadece vergi işleri ile ilgilenen ve direk hükümdara bağlı olduğu belirtilen yüksek kamu görevlilerinden de bahsedilmektedir.⁴³ Son olarak, Eski Türk devletlerinde merkezde yer aldığı görülen, dış işleri dairesi konumundaki heyetlerden de bahsetmek yerinde olacaktır. Asya ve Batı Hunlarında, Göktürklerde, Uygurlarda, başında "Bitigci" veya "Tamgacı" denilen üst düzey bir bürokratin bulunduğu, çeşitli dilleri konuşup yazabilen katiplerden ve kuryelerden mürekkep kalabalık heyetler görülmektedir. "Bitigci" veya "Tamgacı", Toy'da ve hükümet toplantılarında dış politika ile ilgili alınan kararları takip etmekle mükelleftir.⁴⁴

39 Ali ÖZTÜRK, a.g.e., s.34.

40 İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e., 1997. s. 163.

41 Aydın TANERİ, a.g.e., s. 111,112.

42 Orhan TÜRKDOĞAN, a.g.e., s. 137,140,143.

43 J. Paul ROUX, a.g.e., 1997. s.75.

44 İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e., 1997. s.278, Abdülkadir DONUK, a.g.e., s. 84.

Ordu

Şüphesiz ki, Eski Türkler açısından askeri güç büyük önem taşımaktaydı. Esasen, dünyaya hakim olup düzen sağlamakla Tanrıya karşı sorumlu olduğuna inanan fetihçi bir toplumda, harp sanatının gelişmesi pek de şaşırtıcı değildir. Ayrıca, Çin ve İran gibi güçlü devletlerle, Orta Asya vahaları, ticaret için önem taşıyan kültür ve tarım merkezleri için devamlı bir hakimiyet mücadelesinin sürdürülmesi de, Eski Türklerin savaşçı bir karakter kazanmasında etkili bir faktördür.⁴⁵

Gerçekten de, güçlü bir ordu olmadan düşmanı tabii kılmak, Bilge Kağan'ın ifadesiyle “dizliye diz çöktürüp başlıya baş eğdirmek”⁴⁶ mümkün değildir. Şu bir gerçektir ki, Türkler askeri bilgi, muharebe usulleri ve disiplinleri sayesinde Eski ve Orta Çağ ile Yeni Çağın başlarında gücü daima ellerinde tutmuşlardır.⁴⁷ Bu arada asıl önemli olan ise Eski Türklerde devlet yapılanmasının orduda hakim olan ilkelerle şekillenmesidir. Bu günkü manada sivil görevlerde çalışanlar aynı zamanda belirli miktarda askere de kumanda eden kişilerdir ve ordudaki “onlu sistem” bu alanda da uygulanmaktadır.⁴⁸ Dolayısıyla merkezdeki en önemli kurum olan ordu, idari yönetimde de ağırlığını hissettirmekte ve bunun tabii bir sonucu olarak, geleneksel askeri disiplin merkezi teşkilatta da görülmektedir.⁴⁹

Eski Türk döneminde, Türk ordusu ücretli olmaması, daimiliği ve ekseriyetle süvarilerden kurulu olmasıyla diğer bütün ordulardan farklıdır. Ordu yapısını belirleyen temel unsur Oğuz Han'a atfedilen onlu sistemdir.⁵⁰ Hemen belirtilmelidir ki devlet idaresinin tüm alanlarında kullanılan onlu sistem, dönemin Türk siyasi teşekküllerinin tam bir disiplin içinde işlemesini sağlayan başlıca faktördür. Türklerin savaşlardaki başarıları; insan unsurunun yanı sıra stratejideki kabiliyetlerine, disiplinlerine, silahlarının üstünlüğüne, geri hizmetlerindeki mükemmelliğe ve en önemlisi de atın ustaca kullanılarak, değerlendirilmesine bağlanabilir. Bu günkü bilgilere göre; sanayi devrimine kadar,

45 J. Paul ROUX, a.g.e., 1997. s.36,69., Joseph DEGUIGNES, Büyük Türk Tarihi, Cilt: 2,

46 Türk Kültür Yayını, İstanbul 1976. s. 459,577.

47 Kül Tigin Kitabesi, Doğu Cephesi, satır 16 (Ergin, 1988: 22).

48 Osman TURAN, a.g.e., s.1 13.

49 İbrahim KAFESOĞLU, Türk İslam Sentezi, 2. Baskı, Hamle Yayınları, İstanbul 1996. s.75. Aydın TANERİ, a.g.e., s.1 13.

50 Millî bütünlüğün sağlanmasında da onlu sistemin etkili bir unsur olduğu söylenebilir. Farklı boy ve budunlardan meydana gelen orduda, onlu sistem sayesinde tüm boylar; onbaşılardan tümen başlılara kadar kumanda zinciriyle birbirlerine bağlanmakta bu durum kader birlikteliği ve kaynaşmayı da beraberinde getirmektedir (bkz: İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e., 1996. s.75)

askeri gücün asıl kaynağı olan bu hayvanı ilk defa savaş aracı olarak kullanan ve bu sayede okçu süvari ordularını teşkil eden Türklerdir. Yine süvarilik için gerekli olan dar pantolon, deri kuşak ve potin de Türkler tarafından icat edilmiş, uzun kılıçta süvariliğin icabı olarak ilk defa Türkler tarafından kullanılmıştır. Çinliler ve Avrupalılar atı bir savaş aracı olarak kullanmayı Türklerden öğrenmişlerdir.⁵¹

Türklerin sanayi devrimine kadar, yaklaşık iki bin yıl boyunca yenilmez olarak ün kazanmalarında, dünyanın dört bir yanında fetihlere girişmelerinde at ve silah konusundaki bu üstünlükleri şüpheşiz ki önemli bir etkindir. Ele aldığımız dönem itibarıyla Türklerin atları, son derece usta ve donanımlı süvarileri ancak çağımızın en gelişmiş savaş araçlarıyla kıyaslanabilir. Bu arada, Eski Türk ordusunun başta Avrupa olmak üzere dünya harp sanatının gelişmesinde büyük etkisi olduğu da hemen belirtilmelidir. Zira Türk ordularıyla karşılaşan bütün devletler, giyimden savaş stratejilerine kadar Türk ordusundan etkilenmiş ve kendi ordularında yenilik hareketlerine girişmişlerdir.⁵²

Yargı

Eski Türklerde devletin öncelikli amaçlarından birisi de adaletli bir şekilde iç barışı sağlamaktır. Bu durum, “İl” yani devlet olmanın ilk gereği olarak, adalet ve asayiş sağlayacak meşru, tanınmış bir kanun otoritesini gerekli hale getirmektedir. Türk töresine göre; halkın malını, ırzını, canını korumak kağana; faillere ceza verip uygulamakta devlete ait bir görev ve yetkidir. Daha öncede belirtildiği gibi, Türk kağanları, Tanrının kendilerini tam adaleti sağlamakla görevlendirdiğine inanmakta ve bunu sağlamaya kendilerini mecbur hissetmektedir.⁵³

51 Geza. FEHER, Bulgar Türkleri Tarihi, 2. Baskı, TTK Yayınları, Ankara 1985. s.82, Osman TURAN, a.g.e., s. 112,113.

52 Çin'in ordu teşkilatlanması ve silahlar konusunda Türklerin etkisinde kaldığı bilinmektedir, (bkz: J. Paul ROUX, a.g.e., 1994. s. 16) İran'da Parthlar, Yunanda Büyük İskender, Roma' da Hadrianus ve Gallianus, Bizansta Herakletios, Avrupa' da Gotlar ve Franklar, Doğu Avrupa' da Ruslar , Asya'da Moğollar çeşitli kereler giriştikleri reform hareketleri ile ordularını Türk ordularına benzetmeye çalışmışlardır. Türk ordularının Batı dünyasında yarattığı etki ve hayranlığın belki de en ilginç örnekleri; Bizans İmparatorlarına, Türk ordusu üzerine kaleme alınan eserlerdir. Bizans imparatorları Herakleitos (m.s 622-624) ve Leon'un (ölümü m.s. 912) yazmış oldukları “Taktika” isimli eserlerde; Göktürk, Bulgar ve Avar Türklerinin savaş usulleri anlatılmakta, teşkilatlanma ve usuller açısından Bizans ve Sasanî ordularından farklılıkları analiz edilmektedir (bkz: İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e., 1996. s.76 ve a.g.e., 1997. s.289,291).

53 Ziya GÖKALP, a.g.e., s. 13-56., J. Paul ROUX, a.g.e., 1997. s. 19-20.

Eski Türk devletlerinde teamül bir hukuk -törenin bireysel ilişkilere yönelik unsurları- uygulanmakta, hükümler buna göre verilmektedir. Bilindiği kadarıyla; cinayet, soygun, zina, ordudan kaçma ve vatana ihanet suçlarına ölüm cezası uygulanmakta, hafif nitelikli suçlara on güne kadar hapis cezası verilmektedir.⁵⁴ Adi suçlarla ilgili olarak zanlıları, töre hükümlerini esas alarak yargılayan, başlarında “Yargan” denilen hakimlerin bulunduğu, günümüzdeki özel hukuk kapsamındaki ceza mahkemelerini andıran heyetler söz konusudur. Devlete karşı işlenen suçlarla ilgili olarak ise bir yüksek mahkeme niteliğinde ayrı bir heyet tesis edilmiştir. Başkanlığını kağanın yaptığı bu yargı heyeti - Bilge Tonyukuk baş vezirlikten alınıp buraya üye olarak atandığı göz önüne alındığında - oldukça itibarlı bir kurumdur.⁵⁵

Merkezi Yönetime Yardımcı Kuruluş: Devlet Meclisi (Toy)

Oğuz Han destanındaki “Kengeş” yani; Oğuz Han’a hakanlık verilmesi ve hakanın tekliflerinin millet temsilcilerine sunulması olayı, Türk devlet geleneğine “Toy” müessesesi şeklinde yansımıştır. “Toy”, hükümetten ayrı olarak siyasi, askeri, iktisadi ve kültürel bütün meselelerin görüşülüp, kararlaştırıldığı büyük bir meclistir.⁵⁶ Üyelerine “Toygun” denilen bu meclis, Mete Han (M.Ö.209-174) devrinden itibaren Türk devletlerinde -daha ziyade eski Türk döneminde- önemli bir müessese olmuştur. O zamanlarda, bir nevi yasama organı ve yapılanları kontrol kuruluşu niteliğinde böyle bir meclisin devlet teşkilatı içinde yer alması gerçekten önemlidir. Bu önem, bu tarz bir devlet kurumunun o çağlardaki diğer toplumların hiçbirinde görülmemesi ile daha da artmaktadır.⁵⁷

Toy yani devlet meclisi, önemli bir devlet geleneği olarak bütün Türk topluluklarında İslami dönem de dahil olmak üzere asırlarca varlığını sürdürmüştür. Hunlar, Avarlar, Avrupa Hunları, Göktürkler, Uygurlar, Oğuzlar, Bulgarlar, Macarlar ve Peçenekler’de; senede en az üç kere toplanan, üst düzey devlet yetkilileri ile bağlı han, boy beyleri, yabancı zümre temsilcilerinin katılımının mecburi olduğu, ülke meselelerinin müzakere edilip hükümeti bağlayıcı kararların alındığı ve hatta hükümdarın tasdik edilip değiştirilebildiği meclislerin varlığı tarihi bir gerçektir. Yukarıda ifade edildiği gibi, toy geleneğine Eski Türk dönemindeki ağırlıkta olmasa bile İslami dönem Türk devletlerinde de rastlanmaktadır. Sözgelimi, Büyük Selçuklularda Tuğrul Beyi

54 Cevat HEY’ET, a.g.e., s.57.

55 M.Niyazi ÖZDEMİR, a.g.e., s. 105.

56 İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e., 1997. s. 261.

57 Ahmet TAŞAGIL, a.g.e., 1999. s.59.

hükümdar olarak seçen, hanedanın ileri gelenleri ile bağlı aşiret beylerinden müteşekkil bir kurul olmuştur.⁵⁸ Yine, Osman Gazi' yi devletin başına bey seçen kabile reislerinden oluşmuş kurul da toy geleneğinin devamı olarak nitelendirilebilir.⁵⁹

Önemli gelişmeler -ki bunlar genellikle savaş ilanı ve kağanın ölümüdür- dışında, senede üç defa; yılbaşı, bahar ve sonbahar olmak üzere toplanıp dini ve milli törenlerle başlayan toylarda; devlet ve millet meselelerinin uzun uzun müzakere edilerek karara bağlanmasından sonra zengin sofralara oturulurdu. Toyun tabii başkanı olan hükümdar, herhangi bir sebepten dolayı toplantıya katılamazsa meclisi baş vezir konumundaki "Aygücü" yönetirdi.⁶⁰ Kurultayı toplantıya çağırma yetkisi sadece hükümdara bırakılmamış, bu yetki "Yargıcı" unvanlı az önce bahsi geçen yüksek mahkeme üyesi hakimlere de tanınmıştır.⁶¹ Daha önce de ifade edildiği gibi üst düzey devlet yetkilileri, tabi hanlar, boy beyleri, bağlı krallıklar, yabancı zümre temsilcileri için toya katılmak mecburidir. Bu mecburiyet, toyun bir başka işlevine işaret etmektedir. Şöyle ki; bu katılım, devlete sadakat ve bağlılığın devamı olarak kabul edilmekte aksi bir durum ise isyan telakki edilmektedir.

Anlaşılabileceği üzere Toy (Devlet Meclisi) kurumu, Eski Türk devlet yapılanmasındaki en orijinal kurumdur. Gerçekten de hükümdarlık makamı hakkında dahi onama veya tahttan indirme kararı verebilen⁶², kağanların tekliflerini görüşerek bu hususta kendilerine yetki verip vermeme iktidarı bulunan⁶³ meclis, her şeyden önce bir danışma, istişare ve monarklığa meydan vermeyen denetim mekanizması konumundadır. Ayrıca, ülkedeki bütün siyasi güç odaklarının temel politikaların belirlendiği böyle bir meclise çağrılmaları, üstelik de söz hakkı tanınarak karar alma sürecine katılmalarının sağlanması

58 M. Niyazi ÖZDEMİR, a.g.e., s.91

59 "Kayı' dan Ertuğrul oğlu Osman Bey' i uçlardaki Türk beğleri derilüp, kurultay edüp, Oğuz töresince soruşub han diktiler" (bkz: Yazıcı-Zade Ali' den Halil İNALCIK, a.g.e., s.78).

60 Ahmet TAŞAĞİL, a.g.e., 1999. s.60.

61 Niyazi ÖZDEMİR, a.g.e., s.91.

62 Göktürklerde 582 yılında yaşanan taht değişikliği esnasında meydana gelen olaylar, Eski Türklerde, bahis konusu olan meclisin fonksiyonunu göstermesi bakımından çok önemlidir. Ta-po kağanın ölümünden sonra, vasiyet ettiği Ta-lo-pien meclis tarafından kağan olarak atanmamış; Toy, takdirini İşbara' dan yana kullanarak O' nu kağan seçmiştir (bkz: Ahmet TAŞAĞİL, a.g.e., 1999. s. 60.)

63 Tarihi kayıtlardan bir örnek verecek olursak; Göktürk hakani Bilge' nin (716-734) Toyda önerdiği iki teklif - Budizm ve Taoizmin ülkede propaganda edilebilmesi ve şehirlerin surlarla çevrilmesi - devlet meclisince reddedilmiştir (bkz: İbrahim KAFESOĞLU, a.g.e. 1997. s. 261., Ziya GÖKALP, Malta Konferansları, Haz: M. Fahrettin Kirzioğlu, Kültür Bakanlığı Yayınları No: 282, Ankara 1977. s.44.)

şüphesiz bir taltif niteliğinde olup, devlete sadakati de beraberinde getiren önemli bir uygulamadır. Bu arada, toy boyunca halka verilen ziyafetler ile çeşitli yardım faaliyetleri devlet-millet bütünleşmesini sağlayan bir nitelik taşımaktadır. İşte toy müessesesi, tüm bu açılardan bütüncül bir şekilde göz önüne alınarak Eski Türklerdeki demokrat ruh ve yapının göstergesi olarak da değerlendirilmektedir.⁶⁴

Sonuç

Bu araştırmanın ortaya çıkardığı sonuçların başında; Eski Türk devletlerinin; kolektif yönetim anlayışına yatkın, görev paylaşımına dayanan, denetim ve eşgüdümün göz ardı edilmediği bir yapıda oldukları ve bu yapı içindeki bir çok kurumun başka toplumlara örnek teşkil ettiği gelmektedir. Üzücü olan, devlet geleneklerimizin ve anlayışımızın temellerini oluşturan bu yapılanmaların, çoğu platformda “geçici boylar federasyonu” gibi sığ ve bilgi mahrumu yaklaşımlarla ifade edilmesidir.

Elde edilen diğer bir sonuç ise; Hükümdarlık makamı, aygucu ve buyruklardan oluşan hükümet, ordu, yargı teşkilatı ve toy müesseselerinin Eski Türk devletlerinde temel merkezi kurumları teşkil etmesidir. Bu kurumlar içinde en dikkat çekici olanı “toy”, omurga niteliği taşıyanı ise; “ordu”dur.

Toy (Devlet Meclisi), Eski Türk devlet yapılanmasında görülen en orijinal kurumdur. Yasama ve kontrol organı niteliği taşıyan böyle bir meclisin devlet teşkilatı içinde yer alması önemlidir. Bu önem, bu tarz bir devlet kurumunun o çağlardaki diğer toplumların hiçbirisinde görülmemesi ile daha da artmaktadır. Bu noktada, siyasi düşünceler tarihi kitaplarında, ilk demokrasi örnekleri olarak gösterilen; Eski Hindistan ve Yunandaki, siyasi yapılanmalarda dahi -siyasi aktörleri kapsama açısından- bu denli geniş katılımı toplanan, siyasi iktidarı bağlayıcı kararların alınabildiği, en önemlisi de hükümdarın dahi tasdik edilip değiştirilebildiği bir meclisin söz konusu olmadığı belirtilmelidir.⁶⁵ Denilebilir ki, ülkedeki bütün siyasi güç odaklarının temel politikaların belirlendiği böyle bir meclise çağrılmaları, söz hakkı tanınarak karar alma sürecine dahil edilmesi demokrat ruh ve yapının biçimlendirdiği gelişmiş bir siyasi kültüre delalet etmektedir. Aynı zamanda bu durumun devletin birlik ve bütünlüğüne katkıda bulunan önemli bir mekanizmayı oluşturduğu da ortadadır. Yine, Eski Türk döneminde başvezirlerin (Aygucılar) genellikle hanedan dışından ve halkça

64 Ziya GÖKALP, a.g.e., 1981, s.6.

65 C. Northcote. PARKINSON, Siyasal Düşüncenin Evrimi, Çev: Mehmet Harmancı, Remzi Kitabevi, İstanbul 1984. s. 159.

sevilen kişiler arasından atanmış olmaları da Türklerdeki demokrat ruhun ayrı bir göstergesi ve de akılcı bir devlet geleneği olarak değerlendirilebilir.

Eski Türk devletlerinde omurga kurum ise ordu olmuştur. Bu günkü manada sivil görevlerde çalışanlar aynı zamanda belirli miktarda askere de kumandanlık eden kişilerdir ve ordudaki “onlu sistem” idari alanda da uygulanmaktadır. Dolayısıyla, ordu, merkezdeki en önemli kurum olarak ön plana çıkmakta, bunun bir sonucu olarak disiplinli, titiz işleyen bir merkezi teşkilat karşımıza çıkmaktadır. Bu arada, son derece güçlü olan Türk ordularının başta Avrupa harp sanatı olmak üzere, dünya harp sanatının gelişmesinde büyük etkisi olduğu da hemen belirtilmelidir. Zira, Türk ordularıyla karşılaşan bütün devletler, giyimden savaş stratejilerine kadar Türk ordusundan etkilenmişler ve kendi ordularında yenilik hareketlerine girişmişlerdir.

Türk kağanında aranan başlıca nitelikler; bilgelik, iyilikseverlik ve cihangirliktir. Çok dikkat çekici olan husus; kağanların icraata geçmeden önce toy ya da hükümet üyeleriyle istişare etmeleridir. Bu durum, bir devlet geleneği olarak sistem içine yerleşmiştir. Bu da demektir ki; daha o çağlarda Türkler, idarecilerin şahsi hareket alanını oldukça sınırlayan, kendilerine has bir sistem, bir iktidar pratiği kurmayı başarmışlardır. Bu çerçevede Türk Kağanları, hiçbir zaman, yasa yapan ama yaptığı yasalara tabi olmayan, hatta bunu aklından bile geçirmeyen klasik monark tarzında olmamışlardır. Bunda, egemenliğin ilahi kökenli olmasına rağmen, teokratik devletlere has; hükümdara Tanrılık veya benzeri ilahi yakıştırmalarda bulunma ve Tanrının egemenlik verdiği şahsın asla hata yapmayacağı şeklinde inanç ve yaklaşımların Türk kültüründe yer bulmamasının da rolü vardır.

Son söz olarak, eski Türk devletlerinde merkezi idarenin sanıldığından çok daha etkili olduğu belirtilmelidir. Merkezi otoriteye temelde iki faktörün güç verdiği söylenebilir: Bunlardan birincisi, devletin işlemesi için gerekli olan bürokrasinin varlığı ve askeri disiplin içinde işlemesi; İkincisi ise, tüm dünyaya hakim olarak düzen getirme gibi, güçlü devlete sahip ve tabii olmayı bir ülkü haline getiren siyasi değerlerin egemen sosyal değerler olarak toplumda yer etmiş olmasıdır. Kanaatimizce, Eski Türk idaresinde demokratik hususiyetlerin görülmesindeki ana faktör de Eski Türk siyasi kültürünü oluşturan bu siyasi değerler ve inanç sistemidir. Bilindiği gibi, siyasi kültür; toplumun genel kültürünün önemli bir unsuru oluşturur ve toplum üyelerinin siyasi sistemin tümü, sistemi oluşturan kurumlar ve süreçler hakkında sahip oldukları bilgi, duygu, inanç ve değerlerin bir bütünü olarak tanımlanabilir. Aynı bir araştırma

konusu olan Eski Türk siyasi kültürü; tüm dünyaya hakim olma, düzen sağlama ve bu hedefler bağlamında Tanrıya karşı sorumlu olma ana değerleri ile yoğunlaşmıştır. Türk tarihinin, “sömürgeci yayılma” değil de “medeniyetçi fütühat” tarihi olmasında böyle bir siyasal inanç sisteminin büyük rolü olduğu aşikardır.⁶⁶ İşte bu olgunun bir sonucu olarak; Eski Türklerde, devletin sadece sosyal hayatta düzen sağlayıp bireylerin güvenli yaşayabilmelerini sağlayan bir araç olarak değil de, bunların ötesinde dünyaya huzur ve düzeni, barışı götürmenin bir aracı olarak tezahür ettiği belirtilmelidir. Şüphesiz ki, tüm bu siyasi değer ve inançlar Eski Türk yönetimlerinin çağdaşı uygarlıklara nispetle daha insani, daha hoş görülü, daha demokrat bir yapıya sahip olmalarında önemli birer etken olmuşlardır.

KAYNAKLAR

- ANADOL, Cemal, Tarihe Hükmeden Millet Türkler, Cilt: 2, 2. Baskı, Kamer Yayınları, İstanbul.
- COŞKUN İsmail, Modern Devletin Doğuşu. Der Yayınları, İstanbul, 1997.
- DAL, Kemal, Anayasa Hukuku. İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara, 1979.
- DEGUİGNES, Joseph, Büyük Türk Tarihi, Cilt: 2, Türk Kültür Yayını, İstanbul, 1976.
- DONUK, Abdülkadir, Eski Türk Devletlerinde İdari-Askeri Unvan ve Terimler, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul, 1988.
- ERGİN, Muharrem, Orhun Abideleri, 12. Baskı, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1988.
- FEHER, Geza, Bulgar Türkleri Tarihi, 2. Baskı, TTK Yayınları, Ankara, 1985.
- GÖKALP, Ziya, Malta Konferansları. Hazırlayan: M. Fahrettin Kirzioğlu, Kültür Bakanlığı Yayınları No: 282, Ankara, 1977.
- GOKALP, Ziya, Türk Devletinin Tekamülü, Hazırlayan: K. Yaşar Koraman, Kültür Bakanlığı Yayınları No: 369, Ankara, 1981.
- GÜNGÖR, Harun, “Uygur Kağan Unvanlarında Kün ve Ay Tenri Kavramlarının Kullanılışı”, XI. Türk Tarih Kongresine Sunulan Bildiriler, Cilt: 2, ss. 511-519, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994.
- HEY'ET, Cevat., Türklerin Tarih ve Kültürüne Bir Bakış, Türkiye Türkçesine Aktaran: Melek Müderisizade, Kültür Bakanlığı Yayınları No: 1838, Ankara 1996.
- İNALCIK, Halil, “Osmanlılarda Saltanat Veraseti Usulü ve Türk Hakimiyet Telakkisiyle İlgisi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: XIV, Sayı: 1, Ankara 1959.
- İPLİKÇİOĞLU, Bülent, Eski Batı Tarihi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1997.
- KAFESOĞLU, İbrahim, Türk İslam Sentezi, 2. Baskı, Hamle Yayınları, İstanbul, 1996.
- KAFESOĞLU, İbrahim, Türk Milli Kültürü, 4. Baskı, Ötügen Yayınları, İstanbul. 1997.
- KÖSOĞLU, Nevzat, Türk Kimliği ve Türk Dünyası, Ötügen Yayınevi, İstanbul, 1996.

- ORKUN, Hüseyin Namık, Eski Türk Yazıtları, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu Türk Dil Kurumu Yayınları No: 529, Ankara, 1994
- ÖGEL, Bahattin, İslamiyetten Önce Türk Kültür Tarihi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1991
- ÖZDEMİR, M. Niyazi, Türk Devlet Felsefesi, 2. Baskı, Ötüken Yayınevi, İstanbul, 1995
- ÖZTÜRK, Ali, Ötüken Türk Kitabeleri, Ötüken Yayınevi, İstanbul, 1973
- PARKINSON, C. Northcote, Siyasal Düşüncenin Evrimi, Çev: Mehmet Harmancı, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1984
- RASONYI, Laszlo (), Türk Devletinin Batıdaki Varisleri ve İlk Müslüman Türkler, Türk kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1983.
- ROUX, Jean Paul, Türklerin ve Moğolların Eski Dini, Çev: Aykut Kazancıgil, İşaret Yayınları, İstanbul, 1994.
- ROUX, Jean Paul, Türklerin Tarihi, Çev: Galip Üstün, 5. Baskı, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1997.
- RUNCİMAN, W. G., Toplumsal Bilim ve Siyaset Kuramı, Çev: Erol Mutlu, Teori Yayınları, Ankara 1986.
- SARIBAY, Ali Yaşar, Siyasal Sosyoloji, 2. Basım, Der Yayınları, İstanbul, 1994.
- SÜMER, Faruk, Oğuzlar (Türkmenler), 5. Baskı, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul, 1999
- TANERİ, Aydın, Türk Devlet Geleneği, 3. Baskı, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1997.
- TAŞAĞIL, Ahmet, "Eski Türk İdaresi", Tarih ve Medeniyet, Sayı: 58, Ocak 1999.
- TAŞAĞIL, Ahmet, "Türk Tarihi İle İlgili Çin Kaynaklarının Türkçe Neşri Üzerine Düşünceler" Türk Tarihinin Kaynakları Semineri, İstanbul Üniv. Edebiyat Fakültesi Tarih Araştırma Merk. Yayını, İstanbul, 1997.
- TOGAN, A. Zeki Velidi, Umumi Türk Tarihine Giriş, 3. Baskı, Cilt: 1, Enderun Yayınları, İstanbul, 1981.
- TURAN, Osman, Türk Cihan Hakimiyeti Mefkuresi Tarihi, 10. Baskı, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1997.
- TÜRKDOĞAN, Orhan, Türk Tarihinin Sosyolojisi, Hasret Yayınları, Ankara.
- YAZICI, Nuri, Tarihte Türkler ve Türk Devletleri, Damla Matbaası, Konya, 1997.
- YILDIRIM, Dursun, "Köktürklerde Kağanlık Süreci: Kaldırma, Kötürme ve Oturma", XI. Türk Tarih Kongresine Sunulan Bildiriler, Cilt: 2, ss. 519-531, Türk tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994.

YENİ AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI HANGİ İLKELERİ İÇERİYOR (3)

Ahmet ÖZER
E.Vali

AÇIKLAMA

Bilindiği gibi Avrupa Birliği Anayasası 4 bölümden oluşmaktadır. Bundan önceki iki yazımızda birinci bölümün ilk 32 maddesini aynen almış ve açıklamalarla konuları ayrıntılı olarak okuyucuların bilgisine sunmuştuk.

Bu üçüncü yazıda birinci bölüm tamamlanacaktır. Bu bölüm 60. maddede sona ermektedir. Anayasanın tamamı 448 maddeden oluşmaktadır. Derginin yayın olanakları dikkate alınarak, bundan böyle Anayasanın içeriği madde metnine gönderme yapmak sureti ile özet olarak sunulacaktır.

BİRLİK YETKİLERİNİN KULLANILMASI ORTAK HÜKÜMLER

Birliğin Hukuki Faaliyetleri

1. Kurumlar, Birlik yetkilerinin kullanılması için, III. Bölüm hükümlerine uygun olarak, Avrupa Yasalarını, Avrupa Çerçeve Yasalarını, Avrupa Tüzüklerini, Avrupa Kararlarını, Tavsiye ve Görüşleri araç olarak kullanırlar.

Avrupa Yasaları genel uygulaması olan yasa tasarruflarıdır. Bütün unsurları ile bağlayıcıdır. Tüm Üye Devletlerde uygulanır.

Avrupa Çerçeve Yasası, sonuçları açısından Üye Devletleri bağlar. Bu sonuçlara ulaşmak için ulaşma biçimi ve araçlarını seçme Üye Devletlere özgüdür.

Avrupa tüzükleri, bazı özel hükümlerinin gerçekleşmesi için genel uygulaması olan düzenlemelerdir. Üye Devletler aynen uygulayabilecekleri gibi, aynı sonucu doğuracak başka yöntemlerde uygulayabilirler.

Avrupa kararları sadece muhatabını bağlar.

Kurumlar tarafından kabul edilen tavsiye ve görüşlerin hiçbirinin bağlayıcı gücü yoktur.

2. Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi, hukuki faaliyetler için önerileri gözönüne alırken, bu alana ilişkin prosedürlere aykırı düşen tasarruflardan kaçınırlar (Madde 1-33).

Yasama Tasarrufları

1. Avrupa Yasaları ve Avrupa Çerçeve Yasaları, Komisyonun önerileri üzerine III-396. maddede belirtilen esaslara uygun olarak Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından ortaklaşa kabul edilir. İki kurum bir tasarı üzerine anlaşmaya varamazsa bu tasarı kabul edilmemiş olur.

2. Anayasa’da belirtilen özel durumlarda, Avrupa Yasaları ve Avrupa Çerçeve Yasaları, Avrupa Parlamentosu tarafından Bakanlar Konsey i’nin katılımıyla ya da Bakanlar Konseyi tarafından Avrupa Parlamentosu’nun katılımıyla özel yasal prosedürlere uyularak kabul edilir.

3. Anayasa’da belirtilen özel durumlarda, Avrupa Yasaları ve Avrupa Çerçeve Yasaları Avrupa Merkez Bankası’nın tavsiyesi veya Avrupa Yatırım Bankası’nın ya da Adalet Divanı’nın istekleri üzerine Avrupa Parlamentosu veya bir grup Üye Devletin girişimi ile kabul edilebilirler Madde (1-34).

Yasama Dışı Faaliyetler

1. Avrupa Konseyi Anayasa’da özel olarak belirtilen durumlarda, Avrupa kararlarını kabul eder.

2. Konsey ve Komisyon Anayasa’da 1-36 ve 1-37 maddelerde belirtilen durumlarda ve Avrupa Merkez Bankası, Anayasa’da belirtilen özel durumlarda, Avrupa Tüzüklerini ve Avrupa Kararlarını kabul ederler.

3. Konsey tavsiyeleri ve Anayasa’da belirtilen konularda Komisyondan gelen öneriler üzerine hukuki tasarrufları kabul eder (Madde 1-35).

Avrupa Tüzüğü Yapma Yetkisi

1. Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasalarınca, Avrupa Yasası ve Çerçeve Yasalarının esasına ilişkin olmayan konularda değişiklik yapma ve tamamlayıcı diğer düzenlemeler için Komisyon’a yetki verilir.

Verilen yetkinin; amacı, içeriği, sınırları ve süresi, yasa ve çerçeve yasalarında açıkça belirtilir. Esas unsurlar yetki devrine konu olmaz.

2. Avrupa Yasası ve Çerçeve Yasasınca kabul edilen yetki devrine dair koşullar şunlardır:

- a) Avrupa Parlamentosu veya Konsey yetki devri işlemini feshedebilir.
- b) Yetki devri sureti ile yapılan tüzük, Avrupa Parlamentosu veya Konsey tarafından, yasada belirtilen süre içinde itiraz edilmedikçe yürürlüğe girer.
- a) ve b) paragraflarında belirtilen amaçlar yönünden Avrupa Parlamentosu üyelerinin çoğunluğu ile Bakanlar Konsey'i ise nitelikli çoğunlukla karar verirler (Madde 1-36).

Uygulama Tasarrufları

1. Üye Devletler, bağlayıcı Birlik hukukunun uygulanabilmesi için ulusal düzeyde tüm önlemleri alırlar.
2. Tek tip bir yetkinin kullanılması gerektiğinde bu konuda Komisyon'a, diğer hallerde ve 40. maddede öngörülen hallerde Konsey'e yetki verilir.
3. Komisyon tarafından kullanılan yetkilerin Üye Devletler tarafından denetimine ilişkin genel ilke ve kurallar, Avrupa Yasası'nda düzenlenir (Madde 1-37).

Birlik'in Yasama Faaliyetlerinde Ortak İlkeler

1. Anayasa'da belirtilmedikçe kurumlar, yukarıdaki tasarruflarda 1-11. maddelerde belirtilen oransallık ilkesine göre karar verirler.
2. Hukuki düzenlemeler, Anayasa'ya uygun talep, tavsiye, öneriler gerekçelerinde değerlendirilerek yapılır (Madde 1-38).

Yayımlama ve Yürürlüğe Girme

1. Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları normal olarak, Avrupa Parlamentosu Başkanı ve Bakanlar Konseyi Başkanı tarafından imzalanır. Olağanüstü hallerde söz konusu mevzuatı kabul eden kurumun başkanı imzalar. Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanır ve bu yasalarda belirtilen tarihlerde veya bir tarih belirtilmemişse yayımlanmasını takip eden 20. günde yürürlüğe girer.
2. Muhatabı özel olarak belirtilemeyen Avrupa tüzüğü ve kararları bunları kabul eden kurumun başkanı tarafından imzalanır. Muhatabı özel olarak belirtilemeyen Avrupa tüzüğü ve kararları, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanır, Tüzük ve karar belirtilen tarihlerde

veya bir tarih belirtilmemişse yayımlanmasını takip eden 20. günde yürürlüğe girer.

3. Yukarıdaki paragrafın kapsamı dışında kalan Avrupa Kararları ilgili oldukları kişilere tebliğ edilirler ve tebliğ tarihinden itibaren yürürlüğe girerler (Madde 1-39).

ÖZEL HÜKÜMLER

Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası

1. Avrupa Birliği, üye devletler arasında, siyasi dayanışmayı güçlendirmek, genel çıkar konusu olan hususları belirlemek amacıyla ortak bir dış politika ve güvenlik politikası uygular.

2. Avrupa Konseyi, Birliğin stratejik çıkarlarını saptar ve Birliğin ortak dış politikası ile güvenlik politikası hedeflerini belirler.

3. Bu ortak dış politika ve güvenlik politikası, Birlik Dışışleri Bakanları ile üye devletler tarafından, ulusal kaynaklar ve Birlik kaynakları kullanılarak uygulanır.

4. Üye Devletler, ortak bir yaklaşım belirlemek amacıyla, genel çıkarları ilgilendiren dış politika ve güvenlik politikası sonuçları ile ilgili olarak Avrupa Konseyi ile görüş alışverişi içinde bulunurlar.

5. Avrupa Parlamentosuna, ortak dış politika ile güvenlik politikasının başlıca özellikleri ve temel tercihleri hakkında düzenli olarak danışılır ve Avrupa Parlamentosu gelişmelerden haberdar edilir (Madde 1-40).

Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Uygulanmasına İlişkin Özel Hükümler

1. Ortak güvenlik ve savunma politikası, ortak dış ve savunma politikasının ayrılmaz bir parçasıdır. Bu politika, Birliğin sivil ve askeri olanaklarının güçlenmesini sağlar. Birlik, Birleşmiş Milletler Anlaşması ilkelerine uygun olarak, barışı sağlamak, çatışmaları önlemek ve uluslararası güvenliği güçlendirmek amacıyla, bunları Birlik dışındaki görevlerde kullanabilir. Bu görevlerin yerine getirilmesi Birliğe Üye Devletlerin katkılarıyla sağlanır.

2. Ortak güvenlik ve savunma politikası, bu politikanın giderek geliştirilmesini içerir. Bu doğrultuda, Avrupa Konseyi oybirliği ile karar aldığında, “Ortak Savunma Politikası” oluşmuş demektir.

Bu durumda, Avrupa Konseyi, Üye Devletlere, ulusal mevzuatlarında bu doğrultuda düzenleme yapmalarını önerir.

Bu madde bağlamında, Birliğin politikası, bazı Üye Devletlerin savunma ve güvenlik politikalarının özel niteliğini değiştirmez.

Birlik, bazı Üye Devletlerin Kuzey Atlantik Paktı (NATO) çerçevesinde aldığı ortak güvenlik ve savunma politikalarına saygı gösterir. Bu çerçevede alınan ortak güvenlik ve savunma politikası arasında gerekli uyum sağlanır.

3. Üye Devletler, Bakanlar Konseyi tarafından tanımlanan hedeflere katkıda bulunmak amacıyla ortak güvenlik ve savunma politikasının uygulanması için sivil ve askeri yeteneklerini Birlik hizmetine sunarlar.

Kendi aralarında çok uluslu güçler kuran Üye Devletler, aynı zamanda bunları Birlik'in ortak güvenlik ve savunma politikasının hizmetine de sunabilirler.

Üye Devletler, aşamalı olarak kendi askeri güçlerini geliştirmeyi üstlenirler. Operasyonel gereksinmelerini belirlemek, bu gereksinimleri karşılayacak önlemleri ortaya koymak, savunma sektörünün endüstriyel ve teknolojik tabanını güçlendirmek, Avrupa güçleri ve silahlanma politikalarının belirlenmesine katılmak ve askeri yetenekleri değerlendirmede Bakanlar Konsey'ine yardımcı olmak üzere Avrupa Savunma Dairesi kurulmuştur.

4. Bu madde de öngörülen görevlerin yerine getirilmesi de dahil olmak üzere Ortak Savunma ve Güvenlik Politikasına ilişkin Avrupa kararları Üye Devletlerden birinin veya Birlik Dışışleri Bakanı'nın önerisi üzerine Konsey'de oybirliği ile kabul edilir. Birlik, Dışışleri Bakanı, resen veya Komisyonunda birlikte hem ulusal kaynakların hem de Birlik araçlarının kullanılması önerilebilir.

5. Birlik Konseyi, Birliğin değerlerini koruma ve çıkarlarına hizmet etmek amacıyla, Birlik çerçevesinde bir görevin yerine getirilmesini Üye Devletlerden oluşan bir grubun sorumluluğuna verebilir. Bu tür bir görev III-310. madde de düzenlenmiştir.

6. Askeri yetenekleri daha güçlü olan Üye Devletler Birlik bünyesinde de aralarında işbirliğini devam ettirebilirler.

7. Üye devletlerden birinin ülkesine silahlı saldırı halinde, diğer Üye Devletler Birleşmiş Milletler Anlaşması'nın 51. maddesi uyarınca bu ülkeye bütün imkanları ile yardım ederler.

8. Ortak güvenlik ve savunma politikasının başlıca özellikleri ve temel tercihleri hakkında Avrupa Parlamentosu'na düzenli danışılır ve gelişmeler hakkında bilgi verilir (Madde 1-41).

Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Hizmetlerine İlişkin Özel Hükümler

Birlik aşağıdaki yöntemlerle üyeleri arasında bir özgürlük güvenlik alanı oluşturur.

- Üye Devletlerin yasa ve tüzükleri arasında yaklaşımları öngören bir çerçeve yasası kabul eder.
- Üye Devletler arasında karşılıklı olarak adli ve idari kararların tanınması için üye Devletlerin yetkili makamları arasında karşılıklı bir güven ortamını teşvik eder.
- Üye Devletlerin yetkili makamları arasında Gümrük Hizmetleri ile Genel Emniyet ve Asayiş Hizmetlerinde operasyonel işbirliğini temin eder (Madde 1-42).

Dayanışma

1. Herhangi bir üye ülkenin terörist saldırılardan ya da doğal ve insani nedenlerden kaynaklanan bir felaketin kurbanı olması halinde, Birlik ve ona üye Devletler, bir dayanışma ruhu içinde bir arada hareket ederler.

2. Üye Devletlerin bölgelerindeki terörist tehditlerin önlenmesi;

- Demokratik kurumların ve sivil halkın herhangi bir terörist saldırıdan korunması,
- Terörist saldırı durumunda, bir üye ülkenin siyasi makamlarının isteği üzerine o ülkeye kendi bölgesinde yardımda bulunulması,
- Afet durumunda bir üye ülkenin siyasi makamlarının talebi üzerine, o ülkeye kendi bölgesinde yardımda bulunulması amacıyla Birlik, üye Devletler tarafından sağlanan askeri kaynaklar da dahil olmak üzere, tüm araçları bu üye Devletin kullanımı için seferber eder (Madde 1-43).

GÜÇLENDİRİLMİŞ İŞBİRLİĞİ

Güçlendirilmiş İşbirliği, Birlik'in hedeflerini daha ileriye taşımayı, çıkarlarını korumayı ve bütünleşme sürecini güçlendirmeyi amaçlar. Bu tür bir işbirliği kurulması esnasında ve her zaman bütün üye Devletlere açıktır.

Güçlendirilmiş işbirliği çerçevesinde, kabul edilen faaliyetler, yalnızca katılımcı ülkeleri bağlar. Bu faaliyetler, aday ülkeler tarafından Birlik'e girebilmek için kabul edilmesi gereken Birlik müktesebatının bir parçası olarak değerlendirilmemelidir (Madde 1-44).

BİRLİĞİN DEMOKRATİK YAŞAMI

Demokratik Eşitlik İlkesi

Birlik bütün faaliyetlerinde vatandaşların eşitliği ilkesine uyar. Herkes Birlik'in kurumlan, organları, idari birimlerinden eşit ölçüde ilgi görür (Madde 1-45).

Temsili Demokrasi İlkesi

Birlik'in çalışması temsili demokrasi ilkesi üzerine kurulmuştur.

1. Vatandaşlar Avrupa Parlamentosunda doğrudan temsil edilirler. Üye Devletler, Avrupa Konsey'inde Devlet veya Hükümet Başkanları tarafından temsil edilirler. Bunlar hem hükümetlerine hem de vatandaşlarına karşı sorumludurlar.

2. Her vatandaş, Biriik'in demokratik yaşamına katılma hakkına sahiptir. Kararlar vatandaşlara olabildiğince açık ve onlara yakın idari birimlerde alınır.

3. Avrupa düzeyindeki siyasi partiler, Avrupa siyasi bilincini bilinçlendirmeye ve Birlik vatandaşlarının isteklerini ifade etmeye katkıda bulunurlar (Madde 1-46).

Katılımcı Demokrasi İlkesi

Birlik kurumlan, uygun yollarla, vatandaşlara ve temsilci derneklere Birlik faaliyetlerinin tüm alanlarında kendi görüşlerini bildirme ve açıkça tartışma fırsatı tanırılar.

1. Birlik kurumlan, temsilci derneklerle ve sivil toplumla açık, şeffaf ve düzenli bir diyalog kurarlar.

2. Komisyon, Birlik faaliyetlerinin tutarlı ve şeffaf olmasını garantilemek için, ilgili taraflarla kapsamlı müzakereler gerçekleştirir.

3. Üye Devletlerin vatandaşlarından oluşan en az bir milyon Birlik vatandaşı, Anayasa'nın uygulanması için zorunlu gördükleri bir hukuki işlem konusunda Komisyonu, yetkileri çerçevesinde, öneride bulunmaya davet edebilirler. Vatandaşların böyle bir talebi için gerekli olan özel prosedürler ve

koşullarla ilgili hükümler bir “Avrupa Kanunu” tarafından belirlenecektir (Madde 1-47).

Toplumsal Ortaklar ve Özerk Sosyal Diyalog

Avrupa Birliği, ulusal sistemdeki farklılıkları gözönünde bulundurarak, toplumsal ortakların rolünü Birlik düzeyinde tanıır ve teşvik eder. Özerkliklerine saygı göstererek toplumsal ortaklar arasındaki diyalogu kolaylaştırır. İstihdam ve kalkınmaya yönelik üçlü sosyal zirve sosyal diyaloga katkıda bulunur (Madde 1-48).

Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Parlamentosu tarafından atanan bir Avrupa Ombudsmanı, Birlik kurullarının, organlarının veya idari birimlerinin kötü yönetimiyle ilgili şikayetleri alır. Bunları inceler ve rapor eder. Avrupa Ombudsmanı görevlerini yerine getirme konusunda tamamen **bağımsızdır (Madde 1-49)**.

Birlik Kurumları, Organları ve Dairelerindeki İşlemlerin Şeffaflığı

1. İyi yönetimi teşvik etmek ve sivil toplumun katılımını sağlamak için Birlik kurumları, organları, idari birimleri çalışmalarını açıklık ilkesine uygun şekilde gerçekleştirirler.

2. Konsey gibi, Avrupa Parlamentosu da yasa tasarısını incelerken ve kabul ederken herkese açık biçimde toplanır.

3. Anayasa’da belirtilen koşullara uygun olarak (III. Bölüm) kadın ya da erkek olması fark etmeksizin, Birlik’in herhangi bir vatandaşı ve üye Devletlerden birinde ikamet eden veya işyeri bulunan herhangi bir özel ya da tüzel kişilik, Birlik kurumlarının, organlarının, idari birimlerinin, belgelerine, hangi biçimde olurlarsa olsunlar erişme hakkına sahiptir.

Avrupa Yasası, kamu çıkarlarına ve özel çıkarlara dayanarak bu tür belgelere erişim hakkını düzenleyen genel ilkeleri ve sınırları belirler.

4. Avrupa Yasası’na uygun olarak her kurum, organ, idari birimlerine, kendi prosedür kuralları çerçevesinde, kendi belgelerine erişim konusunda özel hükümler belirler (Madde 1-50).

Kişisel Verilerin Korunması

1. Herkes kendisiyle ilgili bilgilerin korunması hakkına sahiptir.

2. Avrupa Yasası, Birlik yasası kapsamına giren faaliyetler gerçekleştirilirken Birlik kurumları, organları, ofisleri ve daireleri ile Üye Devletler

tarafından kişisel bilgilerin işlenmesi durumunda bireylerin korunmasıyla ve bu bilgilerin serbest dolaşımıyla ilgili kuralları belirtir. Bu kurallara uyum, bağımsız bir makamın denetimine tabidir (Madde 1-51).

Kiliselerin ve Dini Cemaatlerin Statüsü

1. Birlik Üye Devletlerde bulunan kiliselerin, (camilerden söz edilmiyor) ve dini örgütlerin veya toplulukların ulusal yasa çerçevesindeki statülerine saygı gösterir ve ihlal etmez.

2. Birlik felsefi ve dini cemaatlerin statülerine karşı eşit ölçüde saygılıdır.

3. Bu kiliselerin ve örgütlerin kimliklerinin ve özel katkılarının farkında olan Birlik, bunlarla açık, şeffaf ve düzenli diyalogunu sürdürür (Madde 1-52).

BİRLİĞİN MALİ DURUMU

Bütçe İlkeleri ve Mali İlkeler

1. Birliğin tüm gelir ve gider kalemleri, Anayasa hükümlerine (III. Bölüm) uygun olarak, her mali yıl için hazırlanan tahmini hesaplara dahil edilir ve bütçede gösterilir.

2. Bütçede görünen gelirler ve giderler dengeli olur.

3. Bütçede görünen giderler, yıllık bütçe dönemi için geçerlidir.

4. Harcamalar önceden kabul edilen bir yasal dayanak olmadan yapılamaz.

5. Bütçe disiplinini sağlamak amacıyla Birlik, mali olanakları olumsuz etkileyecek herhangi bir karar alamaz. Harcamalar mali kaynaklar çerçevesinde yapılır.

6. Birlik bütçesi, en iyi mali yönetim ilkelerine göre uygulanır. Üye Devletler, bütçede yer alan ödeneklerin en iyi mali yönetim ilkelerine göre uygulanmasında işbirliği içinde hareket ederler.

7. Birlik ve Üye Devletler Birliğin mali çıkarlarına etki eden yasa dışı faaliyetlere karşı koyarlar (Madde 1-53).

Birliğin Özkaynakları

1. Birlik hedeflerine ulaşmak ve politikalarını gerçekleştirmek için gereken araçları kendisine sağlar.

2. Birlik bütçesi başka gelirlere zarar vermeksizin sadece kendi özkaynakları ile finanse edilir.

3. Konseyce kabul edilecek bir Avrupa Yasası, Birliğin özkaynaklarına uygulanacak hükümleri belirler, yeni kaynaklar oluşturabilir veya mevcut kaynakları kaldırabilir. Bu yasa üye Devletler tarafından kendi anayasal gereklerine göre onaylanmadan yürürlüğe girmez.

4. Konseyce kabul edilecek Avrupa Yasası, Birlik kaynakları ile ilgili ayrıntılı düzenlemeleri belirtir. Bakanlar Konseyi, Parlamentonun iznini aldıktan sonra harekete geçer (Madde 1-54).

Birden Fazla Yıla İlişkin Mali Çerçeve

1. Birden fazla yıl için mali çerçeve, birlik harcamalarının düzenli bir şekilde ve Birlik'in kendi kaynaklarının sınırları içinde ilerlemesini sağlar. Harcama kategorisi ile katılım ödenekleri için yıllık tavan miktarını belirler.

2. Birden fazla yıl için mali çerçeveyi Bakanlar Konseyince kabul edilen Avrupa Yasası belirler. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun üyelerinin çoğunluğu tarafından verilecek olan onayı aldıktan sonra harekete geçer.

3. Birliğin yıllık bütçesi birden fazla yıla ait mali çerçeveyle uyumlu olmalıdır (Madde 1-55).

Birlik Bütçesi

Birliğin yıllık bütçesi bir Avrupa Yasası ile kabul edilir (Madde 1-56).

BİRLİK VE KOMŞULARI

Birliğin değerlerine dayalı barışçı ve iyi komşuluk ilişkileri içinde bir refah alanı oluşturmak amacıyla Birlik, komşusu olan ülkelerle ayrıcalıklı özel ilişkiler geliştirir.

Birlik bu amaçlar doğrultusunda ilgili ülkelerle özel anlaşmalar yapabilir. Bu anlaşmalar, karşılıklı hakların ve yükümlülüklerin yanısıra, birlikte faaliyetler üstlenmeyi de içerebilir. Bu antlaşmaların uygulanması, düzenli istişare konusudur⁰¹ (Madde 1-57).

1 Birçok AB üyesi ülkenin ülkemiz için önerdiği "imtiyazlı ortaklık" fikrinin temeli bu maddedir.

BİRLİK ÜYELİĞİ

Birlik Üyeliğine Başvuruda Bulunmak İçin Gerekli Koşullar ve Prosedür

1. Birlik bu anayasanın 1. maddesinde anlatılan değerlere saygılı ve bunları birlikte geliştirmeyi üstlenen Avrupa ülkelerinin tümüne açıktır.

2. Birlik'e üye olmak isteyen herhangi bir Avrupa ülkesi, başvurusunu Bakanlar Konseyi'ne iletir. Avrupa Parlamentosu ile üye devletlerin ulusal parlamentoları bu başvuru hakkında bilgilendirilirler. Komisyonu bilgilendirdikten ve Avrupa Parlamentosu'nun onayını aldıktan sonra, Konsey oybirliği ile hareket eder. Kabul koşulları ve düzenlemeleri, Üye Devletler ile aday ülke arasında yapılacak olan anlaşmaların konusunu oluşturur. Bu anlaşma, kendi anayasal gerekliliklerine uygun olarak imzalayan ülkeler tarafından onaylanmaya tabidir. (Madde 1-58)

Birlik Üyeliğinden Kaynaklanan Bazı Hakların Geçici Olarak Askıya Alınması:

1. Üye Devletlerden birinin Anayasa'nın 1. maddesindeki değerleri ciddi şekilde ihlal ettiğinin tespiti halinde Konsey, üye Devletlerin üçte birinin girişimi, Avrupa Parlamentosu veya Komisyonu önerisi üzerine bir Avrupa Kararı kabul edebilir.

Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun onayından sonra üyelerinin beşte dördünün çoğunluğu ile karar alır.

Konsey, bu tür bir saptamada bulunmadan önce söz konusu üye ülkeyi dinler ve aynı prosedüre uygun şekilde hareket ederek bu ülkeye öneriler yöneltebilir.

Bakanlar Konseyi, bu türde bir saptamanın gerekçelerinin hala geçerli olduğunu düzenli olarak doğrular.

2. Avrupa Parlamentosundan onay aldıktan sonra, üye Devletlerin veya Komisyon'un üçte biri tarafından yapılan bir öneri hakkında oybirliği ile hareket eden Avrupa Konseyi, bir üye ülkeyi gözlemlerini bildirmek üzere davet ettikten sonra, söz konusu üye ülkelerin madde 1-2'de anlatılan değerleri ihlal etme yönünde ciddi ve sürekli bir risk oluşturduğunu belirleyen bir Avrupa Kararı alabilir.

3. 2. maddede belirtilen çerçeve içinde bir saptama yapıldığı takdirde nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey, söz konusu üye Devlete ait, bu üye

Devletin Konsey’de oy kullanma hakları da dahil olmak üzere, bu Anayasanın uygulanmasından kaynaklanan belli hakların geçici olarak askıya alınması yönünde bir Avrupa Kararı kabul edebilir. Bu yolla Konsey, bu tür bir askıya alma kararının gerçek ve tüzel kişilerin hakları ve yükümlülükleri üzerindeki olası sonuçları dikkate alır.

Sözkonusu üye Devletin Anayasa çerçevesindeki yükümlülükler, bu koşulda ve Bu Devlet için bağlayıcı olmaya devam eder.

4. 3. paragraf çerçevesinde alınan önlemlere yol açan durumda değişiklik olması halinde nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey, sonradan bu önlemleri değiştiren veya iptal eden bir Avrupa Kararı kabul edebilir.

5. Bu maddenin amaçları açısından Avrupa Konseyi veya Konsey’ce söz konusu üye ülkenin oyu dikkate alınmadan hareket edilir. Ayrıca, bu ülke 1. ve 2. paragrafta söz konusu edilen 1/3 ve 4/4’ii oranlarında da hesaba katılmaz. Şahsen bulunan veya temsil edilen üyelerin çekimser olması 2. paragrafta anlatılan kararların kabul edilmesini önlemez.

3. ve 4. paragrafta söz konusu edilen Avrupa Kararı’nın çıkarılabilmesi için gerekli olan nitelikli çoğunluk, karara katılan Devletlerin nüfuslarının en az %75’ini içermesi koşuluyla, Konsey üyelerinin en az %72’sidir.

3. paragraf gereği oy hakkının askıya alınması halinde Anayasa’da belirtilen nitelikli çoğunluk, ikinci maddede tanımlandığı gibidir veya Konsey’in Komisyon veya Birlik Dışışleri Bakanı’nın bir önerisini esas alarak hareket etmesini gerektirdiği durumlarda nitelikli çoğunluk, katılımcı ülkelerin nüfusunun en azından %65’ini temsil edecek şekilde, Konsey üyelerinin en az %55’i olarak tanımlanır. Son durumda, nitelikli çoğunluğun gerçekleşmiş sayılması için, Konsey üyelerinin bloke edici asgari azınlık sayısı, Birliğe katılan üye Devletlerin ülke nüfuslarının en az %35’ini temsil eden devletlerle bunlara başka bir üye devletin katılması sureti ile oluşan sayıdan ibarettir. Aksi halde blokaj gerçekleşmemiş sayılır ve çoğunluk sağlanmış olur.

6. Bu maddenin uygulanmasında, Avrupa Parlamentosu katılımcı ülkelerin üçte iki çoğunluğuyla karar alır (Madde 1-59).

Gönüllü Olarak Birlikten Çekilme

1. Herhangi bir üye Devlet, kendi anayasal gereklerine uygun olarak Avrupa Birliği ’nden çekilme kararı alabilir.

2. Çekilme kararı alan bir üye Devlet bu niyetiyle ilgili olarak Avrupa Konsey’ine bildirimde bulunur. Avrupa Konseyi tarafından belirtilen ana hatlar

ışığında, Birlik bu Devlet ile görüşür ve bu Devletin Birlik ile gelecekteki ilişkisini dikkate alarak, çekilme için gerekli düzenlemeleri belirleyen bir anlaşma yapar. Anlaşma Anayasa'nın 111-325(3). maddesi hükümlerine göre müzakere edilir. Bu anlaşma Birlik adına Avrupa Parlamentosunun onayı alındıktan sonra nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey tarafından yapılır.

3. Çekilme anlaşmasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren veya bunun gerçekleşmemesi halinde, Avrupa Konseyi ve üye ülke bu sürenin uzatılması konusunda mutabık olmadıkları sürece, 2. paragrafta anlatılan bildirimden 2 yıl sonra Anayasanın söz konusu ülke için geçerliliği sona erer.

4. 2. ve 3. paragrafların amaçları açısından, çekilen üye devletin temsilcisi bu konuyla ilgili Avrupa Konseyi, Konsey veya Avrupa kararlarına katılamaz.

Nitelikli çoğunluk, katılan ülkelerin nüfusunun en az %75'ini temsil etmesi koşuluyla Konsey üyelerinin en az %72'sidir.

5. Birlik'ten çekilen bir ülke yeniden katılmak isterse, madde 1-58'de anlatılan prosedüre tabi olur (Madde 1-60).

HABERLER

Bu bölümde, 1 Temmuz 2005 - 30 Eylül 2005 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Yurtdışı Ziyaretleri

- İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU, İngiltere’de yapılan AB İçişleri ve Adalet Bakanları Gayri Resmi Toplantısına katılmak üzere anılan ülkeye 07-09 Eylül 2005 tarihleri arasında, resmi bir ziyarette bulunmuştur.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

- Romanya Yönetim ve İçişleri Bakanı Vasile BLAGA ve beraberindeki heyet, İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU’nun resmi konuğu olarak 29-31 Temmuz 2005 tarihleri arasında ülkemize gelmişlerdir.
- Nijerya İçişleri Bakanı Büyükelçi Magaji MUHAMMED ve beraberindeki heyet, 23-27 Ağustos 2005 tarihleri arasında İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU’nun resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmişlerdir.

Resmi Toplantılar

- İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU’nun katılımıyla Irak’a Komşu Ülkeler İçişleri Bakanları İkinci Toplantısı 18-19 Temmuz 2005 tarihlerinde İstanbul’da yapılmıştır.

Çırağan Sarayı’nda yapılan toplantıya; Irak, İran, Kuveyt, Suudi Arabistan, Suriye, Ürdün, Mısır ve Bahreyn’in yanı sıra, İran’daki ilk toplantıya iştirak eden BM Irak Özel Temsilci yardımcısı da katılmıştır.

- İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU’nun katılımıyla, Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonunun (C.I.E.C.) 58. Büro ve Genel Kurul Toplantısı 13-17 Eylül 2005 tarihleri arasında Antalya’da yapılmış olup Komisyon çalışmalarında Ülkemizi, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Cengiz AYDOĞDU’nun Başkanlığında Dışişleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı temsilcilerinin de bulunduğu bir heyet temsil etmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- 4-6 Temmuz 2005 tarihleri arasında Brüksel’de yapılan “7 No’lu Sosyal Politika, İstihdam ve Bölgesel Gelişme Alt Komitesi” toplantısına katılmak üzere Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Mevlüt ATBAŞ Belçika’ya gitmiştir.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde Daire Başkanı Ahmet Hikmet ŞAHİN, Bulgaristan’ın Başkenti Sofya’da 14-15 Temmuz 2005 tarihleri arasında düzenlenen “Avrupa Birliği Katılım Öncesi Destekli Mali İşbirliği Kapsamında 2004-2006 Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Komitesi Toplantısı”na katılmak üzere anılan ülkeye bir ziyaret gerçekleştirmiştir.
- Helsinki’de düzenlenen “Türk Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin Uluslar arası Standartları ve AB Uygulamaları ile Uyumlu Hale Getirilmesi Projesi” ne katılmak üzere, Mülkiye Başmüfettişi Rıza YILMAZ, 16-22 Temmuz 2005 tarihleri arasında Finlandiya’ya gitmiştir.
- 02-25 Ağustos 2005 tarihleri arasında ABD’de düzenlenen “Devlet ve Yerel Yönetimler Konusunda Uluslararası Liderlik Projesine” Mülkiye Başmüfettişi Aydın Nezh DOĞAN katılmıştır.
- Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ, Karadeniz İnisiyatifi kapsamında 13-16 Eylül tarihleri arasında Romanya’nın Köstence kentinde gerçekleştirilen tatbikata gözlemci olarak katılmıştır.
- APK Kurulu Başkanlığında Daire Başkanı Bekir Sıtkı DAĞ, 13-17 Eylül 2005 tarihleri arasında İtalya’nın San Remo kentinde düzenlenen “Yerinden Edilme Hukuku” kurs programına katılmak üzere anılan ülkeye gitmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Moğolistan Afet Yönetimi Ajansı personelinden 6 görevliye; 11-25 Eylül 2005 tarihleri arasında Ankara Sivil Savunma Kolejinde “Eğitici Eğitimi” verilmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

- 82. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri kapsamında 27 Haziran -1 Temmuz 2005 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıfında

“Çağdaş Ofis Araçları Verimli Kullanım Eğitimi” yapılmış olup 20 mülki idare amiri katılmıştır.

92. Döneme mensup 60 Kaymakam Adayının katılımıyla 18 Temmuz - 5 Ağustos 2005 tarihleri arasında 8. Dönem Oryantasyon Kursu yapılmıştır.

25 Nisan 2005 tarihinde başlayan 25. Dönem Yabancı Dil Kursu 26 Ağustos 2005 tarihinde tamamlanmıştır. 91. Döneme mensup 110 Kaymakam adayının 10’u Almanca, 12’si Fransızca, 88’i ise İngilizce kursuna devam etmiştir.

• **Genel İdare Sınıfına Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri**

6. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Kursu 29 Haziran-1 Temmuz 2005, 7. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Kursu 06-08 Temmuz 2005, 8. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Kursu 13-15 Temmuz 2005, 9. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Kursu 20-22 Temmuz 2005, 10. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Kursu 27-29 Temmuz 2005, 11. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Kursu 03-05 Ağustos 2005, 12. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Kursu 3 1 Ağustos - 02 Eylül 2005, 13. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Kursu 07-09 Eylül 2005 tarihleri arasında yapılmış kursa toplam 299 İlçe Nüfus Müdürü katılmıştır.

• **Bakanlığımız Etik Komisyonu Göreve Başladı**

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 29 uncu maddesine göre 31.05.2005 tarihli Bakanlık Onayı ile Personel Genel Müdür Yardımcısı Vekili Mustafa YAMAN, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Ahmet SARICAN, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Vekili Mustafa YARDIMCI ve Hukuk Müşaviri Şerif YILMAZ’ın üye olarak katılımı ile APK Kurulu Başkanı Amir ÇİÇEK’in başkanlığında Bakanlığımız Etik Komisyonu teşekkül ettirilmiştir. Komisyon iki yıl süre ile görev yapacak olup Temmuz ve Ağustos aylarında kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri üzerinde çalışmalar yürütmüştür.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

• İçişleri Bakanlığının 18/7/2005 tarihli ve 2298 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre 21 Temmuz 2005 tarih ve 25882 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2005/9143 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 18/7/2005 tarihinde; Amasya Valisi Erhan TANJU Merkez Valiliğine, Bilecik Valisi Ayhan ÇEVİK Merkez Valiliğine, Kütahya Valisi Aydın GÜÇLÜ Merkez Valiliğine, Karabük Valisi Cemalettin SEVİM Merkez Valiliğine, Personel

Genel Müdürü Mehmet Celalettin LEKESİZ Amasya Valiliğine, Siirt Valisi Murat YILDIRIM Ardahan Valiliğine, Mülkiye Başmüfettişi Musa ÇOLAK Bilecik Valiliğine, Kayseri Valisi Nihat CANPOLAT Bursa Valiliğine, Bursa Valisi Oğuz Kağan KOKSAL İzmir Valiliğine, Hukuk Müşaviri Dr. Said Vakkas GÖZLÜGÖL Karabük Valiliğine, Merkez Valisi Osman AYDIN Kütahya Valiliğine, Bağcılar Kaymakamı Hüseyin Avni MUTLU Siirt Valiliğine, Mahalli İdareler Genel Müdürü M. M. Kayhan KAVAS Uşak Valiliğine atanmışlardır.

- 10 Ağustos 2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2005/7360 sayılı Karar ile açık bulunan 1. derece kadrolu Mülkiye Müfettişliklerine; Hukuk Müşaviri Mehmet FİRİK, Ladik Kaymakamı Dr. Kasım TURGUT, Cizre Kaymakamı Abdullah ERİN, İlgaz Kaymakamı Dr. İbrahim AVCI, Sultandağı Kaymakamı Hüseyin KÖK, Sandıklı Kaymakamı Talip YEL, Göksün Kaymakamı Mehmet CANOGLU’nun atanmaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ncı maddeleri ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 17 Ağustos 2005 tarih ve 25909 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2005/7370 sayılı Karar ile boş bulunan 1. derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine Eski Mülkiye Başmüfettişi Fikret ÇAKIR’ın atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 93 üncü maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun bulunmuştur.

- 20 Ağustos 2005 tarih ve 25912 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2005/7386 sayılı Karar ile açık bulunan 1. derece kadrolu Teftiş Kurulu Başkanlığına Mülkiye Başmüfettişi Kerem AL, 657 sayılı Kanunun 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanmıştır.

- 30 Eylül 2005 tarih ve 25952 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2005/7488 sayılı Karar ile Mülki İdare Amirlerinin atamaları; 657 sayılı Kanunun 68/B, 71,74, 76 ncı maddeleri ile 5302 sayılı Kanunun 36 ncı ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 TEMMUZ 2005 - 30 EYLÜL 2005 TARİHLERİ ARASINDA
RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE
MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ

I - KANUNLAR

Tarihi	Sayı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayı
16.06.2005	5366	Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun	05.07.2005	25866
21.06.2005	5371	Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu, Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun, Devlet Memurları Kanunu ve Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun ile Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	05.07.2005	25866
02.07.2005	5380	Askerlik Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	06.07.2005	25867
01.07.2005	5378	Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	07.07.2005	25868
29.06.2005	5377	Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	08.07.2005	25869
02.07.2005	5389	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	13.07.2005	25874

02.07.2005	5390	Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	13.07.2005	25874
02.07.2005	5391	İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	13.07.2005	25874
03.07.2005	5393	Belediye Kanunu	13.07.2005	25874
03.07.2005	5401	Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	19.07.2005	25880
03.07.2005	5397	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	23.07.2005	25884

II – MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
11.07.2005	9148	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Slovenya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı, Uluslar arası Terörizm ve Diğer Ciddi Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanması Hakkında Karar	06.08.2005	25898
14.07.2005	9183	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Oman Sultanlığı Hükümeti Arasında Uluslar arası Terörizm, Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı ve Örgütlü Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanması Hakkında Karar	12.08.2005	25904

III – BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
06.06.2005	8957	5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun Çerçevesinde Sağlık Bakanlığına Devredilen Sağlık Birimlerindeki Geçici Mahiyette İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar	02.07.2005	25863

05.05.2005	8944	Bursa İli, Orhangazi İlçesi, Gemiç Köyü, Karapınar Mevkiinde Yer Alan Cargill Tarım Sanayi ve Ticaret A.Ş'ye Ait Mısır İşletme Tesislerinin Bulunduğu Alanın Özel Endüstri Bölgesi Olarak İlan Edilmesi Hakkında Karar	05.07.2005	25866
16.06.2005	9053	4070 Sayılı Hazineye Ait Tarım Ara-zilerinin Satışı Hakkında Kanunun 5, 6, 7 ve 8 inci Maddelerine Göre Taşınmaz Satın Almak İsteyenlere Tanınan Başvuru Süre-sinin 19/7/2005 Tarihinden Geçerli Olmak Üzere Bir Yıl Uzatılması Hakkında Karar	05.07.2005	25866
13.06.2005	9064	Bazı İllerde Vergi Dairesi Başkanlıklarının Kurulması Hakkında Karar	06.07.2005	25867
27.06.2005	9085	2004/7336 Sayılı Kararname ile Yürürlüğe Konulan Sürekli Görevle Yurt Dışında Bulunan Memurların Aylıklarına Uygula-nacak Katsayı Hakkındaki Kararın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar	07.07.2005	25868
27.06.2005	9090	Sinop İli Ayancık ve Gerze İlçelerinde Bulunan İlçe Emniyet Amirliklerinin, İlçe Emniyet Müdürlüklerine Dönüştürülmesine İlişkin Karar	07.07.2005	25868
20.06.2005	9061	4736 Sayılı Kanunun 1 inci Maddesinin Birinci Fıkrası Hükmünden Muaf Tutula-cakların Tespitine Dair 2002/3654 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Ya-pılmasına İlişkin Karar	08.07.2005	25869
27.06.2005	9077	İşverenlerin Elli veya Daha Fazla İşçi Çalıştırdıkları İşyerlerinde Çalıştırmaları Gereken Özürlü, Eski Hükümlü ve 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanununun Ek 1 inci Maddesinin (B) Fıkrası Kapsamındaki Terör Mağduru Çalıştırma Oranlarının Be-lirlenmesine İlişkin Karar	08.07.2005	25869
27.06.2005	9092	2005 Yılı Yatırım Programının Düzeltilmesi Hakkında Karar	09.07.2005	25870
04.07.2005	9121	Emniyet Genel Müdürlüğüne Bağlı Her Derecedeki Eğitim ve Öğretim Kurumları ile Hizmetiçi Eğitimlerde Aylık Karşılığı ve Ücretle Okutulacak Ders Saatlerinin Sayısı, Ders Görevi Alacakların Nitelikleri ve Di-ğer Hususların Tespitine Dair Esaslarda De-ğişiklik Yapılmasına Dair Esasların Yürür-lüğe Konulması Hakkında Karar	22.07.2005	25883

11.07.2005	9158	Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esaslar	03.08.2005	25895
11.07.2005	9152	İstanbul İli, Fatih, Eminönü ve Beyoğlu İlçeleri Sınırları Dahilinde Bulunan Bazı Taşınmazların İstanbul Metrosu İnşaat Alanında Kalmaları nedeniyle İstanbul Büyükşehir Belediyesince Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	05.08.2005	25897
12.07.2005	9171	Bazı Kuruluşların İzin Almadan Yardım Toplayabilen Kuruluşlardan Sayılması Hakkında Karar	05.08.2005	25897
25.07.2005	9191	3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca Uygulama Alanı İlan Edilen Şanlıurfa İlindeki Bazı Yerleşim Yerlerinin Ana Köyden Ayrılarak Karşılarında Belirtilen Adlarla Bağımsız Köy Haline Getirilmeleri Hakkında Karar	05.08.2005	25897
12.07.2005	9167	134 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettiği ve Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 12 Kişiyeye İlişkin Hükümün İptali Hakkında Karar	09.08.2005	25901
17.06.2005	9280	Bazı Alanların Turizm Merkezi ve Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi Olarak İlanı Hakkında Karar	01.09.2005	25923
25.07.2005	9228	Antalya İli Sınırları İçerisinde Bulunan Beydağları Sahil Milli Parkı'nın Sınırlarının Değiştirilmesi Hakkında Karar	02.09.2005	25924
03.08.2005	9245	Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	02.09.2005	25924
03.08.2005	9254	Bazı Yerlerin Uygulama Alanı Olarak Tespiti Hakkında Karar	02.09.2005	25924

IV – BAKANLIK KARARLARI

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Çorum İli Alaca İlçesine Bağlı Alacahöyük Belediyesi İsminin "ALACAHÖYÜK" Olarak Değiştirilmesine Dair Karar	28.07.2005	25889

Malatya İli Akçadağ İlçesine bağlı “Çatıol” Beldesinin İsmi nin “BAHRI” Olarak Değiştirilmesine Dair Karar	28.07.2005	25889
Mersin İli Merkez İlçeye Bağlı “Fatih” Beldesinin İsmi nin “AYVA-GEDİĞİ” Olarak Değiştirilmesinin 5393 Sayılı Belediye Kanununun 10 uncu Maddesi Uyarınca Uygun Görülmesine Dair Karar	09.09.2005	25931

V – YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
04.07.2005	9134	Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğe Bir Madde Eklenmesi Hakkında Yönetmelik	20.07.2005	25881
04.07.2005	9130	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli Rütbe Terfileri ve Değerlendirme Kurullarının Çalışmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.07.2005	25882
03.08.2005	9246	Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	31.08.2005	25922
15.09.2005	3229	Terör ve Terörlü Mücadeleden Doğan Zararların Karşlanması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.09.2005	25937

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	05.07.2005	25866
Sivil Savunma Hizmetleri İçin Yapılan Bağış ve Yardımların Alınması ve Ödeneklerin Harcanmasına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik	07.07.2005	25868
Kimlik Paylaşımı Sistemi Uygulama Yönetmeliği	10.07.2005	25871

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü Arşiv Hizmetleri Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik	12.07.2005	25873
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Konukevi Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik	12.07.2005	25873
Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Kuruluşları Eskort Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.07.2005	25880
Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına Aylık Bağlananlara Verilecek Tanıtım Kartları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	22.07.2005	25883
Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulanması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik	26.07.2005	25887
Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına dair Yönetmelik	02.08.2005	25894
İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	04.08.2005	25896
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.08.2005	25897
Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	06.08.2005	25898
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına dair Yönetmelik	09.08.2005	25901
2005/9207 İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik	10.08.2005	25902
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin Yürürlükten kaldırılmasına Dair Yönetmelik	10.08.2005	25902
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	21.08.2005	25913
Polis Koleji Öğrencileri Kıyafet ve İstihkak Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	23.08.2005	25915
Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programlarının Desteklenmesi Yönetmeliği	23.08.2005	25915
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.08.2005	25918
Emekli ve Malullük Aylığı Bağlanmış Olanlarla, Bunların Kanunen Bakmakla Yükümlü Bulundukları Aile Fertleri, Dul ve Yetim Aylığı Alanların Muayene ile Tedavileri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.08.2005	25918

Organize Sanayi Bölgelerinde Yer Alan Parsellerin Gerçek veya Tüzel Kişilere Bedelsiz Tahsisine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.09.2005	25930
Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.09.2005	25937
Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşlarının Genel Kurul Toplantıları ve Bu Toplantılarda Bulundurulacak Bakanlık Temsilcileri veya Hükümet Komiserleri Yönetmeliği	20.09.2005	25942
Afet Harcamaları Yönetmeliği	25.09.2005	25947
Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşlarının Genel Kurul Toplantıları ve Bu Toplantılarda Bulundurulacak Bakanlık Temsilcileri veya Hükümet Komiserleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	28.09.2005	25950
Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik	29.09.2005	25951

VI – MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
02.08.2005	7335	Tekirdağ İli Merkez İlçe Tekirdağ Belediyesi ve Karaevli Köyü ile Çorlu İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Yenice Belediyesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	03.08.2005	25895
29.08.2005	7434	İzmir İli Karşıyaka İlçesi ile Çiğli İlçesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	31.08.2005	25922
12.09.2005	7483	Yozgat İli Saraykent İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Altınsu Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İlin Sorgun İlçesi Merkez Bucığına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	13.09.2005	25935

VII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Dokuzuncu Kalkınma Planı ile İlgili 2005/18 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	05.07.2005	25866
Maliye Bakanlığının Taahhüt ve Sözleşme Tasarılarının Vizelerine İlişkin Genelgesi (Sıra No: 2005/1)	02.03.2005	25743
2006-2008 Dönemi Yatırım Programı Hazırlıkları ile İlgili 2005/3 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Genelgesi	09.07.2005	25870
2003/39 Sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesinde Yapılan Düzenlemelerle İlgili 2005/19 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	03.08.2005	25895
Başbakan ve Bakanların Karşılama ve Uğurlanmaları ile İlgili 2005/21 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	03.09.2005	25925
Devlet Hizmeti Yükümlülüğü ile İlgili 2005/22 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	12.09.2005	25934
Görev Dağılımı ile İlgili 2005/24 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	20.09.2005	25942
Personel Atama İşlemleri ile İlgili 2005/25 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	25.09.2005	25947
Personel Atama İşlemleri ile İlgili 2005/25 sayılı Başbakanlık Genelgesi	25.09.2005	25947

VIII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Yüksek Planlama Kurulunun, "Orta Vadeli Mali Plan" (2006-2008) 2005/34 Sayılı Kararı	02.07.2005	25863
Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarından Malul Olanlara ve Şehit Olanların Mirasçılarına "Devlet Övünç Madalyası" Verilmesi Hakkında Tebliğ	06.07.2005	25867
15/5/2005 Tarihi İtibariyle Kamu Görevlileri Sendikalarının ve Konfederasyonlarının Üye Sayılarına İlişkin Tebliğ	07.07.2005	25868
2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 15) (Tedavi Yardımı)	09.07.2005	25870
Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No:24)	17.07.2005	25878
6 Sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliğ	22.07.2005	25883
Kamu İhale Genel Tebliği	25.07.2005	25886

Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve Bunlara Bağlı Kuruluşlar ile Sermayesinin Yüzde Ellisinden Fazlası Büyükşehir Belediyelerine/Belediyelere Ait Şirketlerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Olan Kamu ve Özel Hukuka Tabi Alacakları ile Bunların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçları Hakkında Takas, Mahsup ve Kesinti İşlemleri Genel Tebliği (No: 2005/2)	29.07.2005	25890
Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin 2002/1 Sayılı Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliğ (No: 2005/1)	09.08.2005	25901
Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve Bunlara Bağlı Kuruluşlar ile Sermayesinin Yüzde Ellisinden Fazlası Büyükşehir Belediyelerine/Belediyelere Ait Şirketlerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Olan Kamu Özel Hukuka Tabi Alacakları ile Bunların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçları Hakkında Takas, Mahsup ve Kesinti İşlemleri Genel Tebliği (No: 2005/3)	31.08.2005	25922
Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karara İlişkin 91-32/5 Sayılı Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (No: 2005/17)	03.09.2005	25925
İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Tebliğ	04.09.2005	25926
2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 16) (Tedavi Yardımı)	16.09.2005	25938
24/11/1994 Tarihli ve 4046 sayılı Kanun Çerçevesinde Nakledilecek Personel Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	28.09.2005	25950

IX. BAKAN ONAYI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKTEN

Konusu	Onay Tarihi
Emniyet Genel Müdürlüğü Interpol-Europol-Sirena Dairesi Başkanlığı ve Taşra Teşkilatı Interpol Şube Müdürlüklerinin Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği	07.07.2005
Polis Akademisi Yönetim Birimleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği	09.08.2005
Emniyet Genel Müdürlüğü Arşiv Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.08.2005
Polis Akademisi Başkanlığı Uygulama Mesleki Eğitim Yönetmeliği	19.08.2005

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 sayı yayımlanır. Derginin internet adresi, <http://www.icisleri.gov.tr/tid>'dir.

2- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo-ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili ve hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan ya da çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile ilgili yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

3- Yayın Kurulu Dergiye girecek yazıları öncelik sırasına koyar ve Derginin hangi sayısında sırayla yayımlayacağına karar verir. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 2 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

4- Yapılan değerlendirme sonucunda Yayın Kurulu kararıyla düzeltilmek ya da kısaltılmak üzere iade edilmesine karar verilen yazılar, düzeltildikten sonra tekrar gönderildiğinde yeniden değerlendirmeye alınır. İade edilen yazılar, yazarı tarafından üç ay içinde düzeltilerek tekrar gönderilmezse veya geç gönderilirse bu durumda yazı olumsuz olarak değerlendirilir ve stoktan düşülür.

5- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilecek bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk

İdare Dergisinin 442 nci sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://www.icisleri.gov.tr/tid> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1,2, 3)

6- Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer. Yazılar hiçbir nedenle geri verilmez.

7- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 9 Ocak 1996 tarih ve 22518 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 adet Dergi ücretsiz olarak gönderilir.

8- Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz.

YAZIM KURALLARI

1- Makale, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacak).

2- Makalelerde başlık 10 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olacak, ilk sayfasında yazarların adları, kurumları ile web sayfasından ulaşımı sağlamak için kullanılmak üzere önerilen anahtar sözcükler (en az 3 en çok 7) bulunacaktır.

3- Makaleler; 3,5'lik disket kopyası ile birlikte 2 nüsha olarak posta, e-posta (tid@icisleri.gov.tr) veya elden gönderilecektir. Makaleler kaynakça dahil; 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmayacak ("Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" in 6. maddesinin 3. bendine göre hesaplanacak ve kaynakça iki sayfayı aşmayacak), A4 boyutunda, Times New Roman, 12 punto ve 1,5 satır aralığı olacak şekilde hazırlanacaktır.

4- Dergiye, başka bir yerde yayımlanmamış veya halen yayımlanmak üzere değerlendirme sürecinde olmayan yazılar, çeviri yazılar ve yabancı dilde makaleler gönderilebilecektir. Yabancı dilde yazılan makalelerde 250 kelimeyi geçmemek üzere Türkçe özet ve başlığa yer verilecektir.

5- Birden fazla yazı gönderilmesi halinde, yazılardan sadece biri Yayın Kurulu'nda değerlendirilecektir. Diğerleri Derginin sonraki sayıları için sırayla Kurula alınacaktır. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az Derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

6- Yazı, rakam harf sistemi (I, A, 1, a) veya ondalık sistem (1, 1.1, 1.1.1, 2.2.1, 2.1.1.) ile bölümlere ayrılacaktır. Tablo ve şekillerin hazırlanmasında Derginin boyutları ve genel dizaynı dikkate alınacaktır. Başlıklar tabloların üstünde, şekillerin ise altında yer alacak ve sıra numarası verilecektir.

7- Kaynakların metin içerisinde gösterilmesinde klasik ve güncel olmak üzere iki farklı yöntemden biri kullanılacaktır.

a) Klasik Yöntem (Dipnotlu Kaynak Gösterme Yöntemi):

Aynen yapılan alıntılar "tırnak içinde" metnin blok düzenini bozmayacak şekilde verilir ve tırnak dışına verilecek dipnot numarası ile metnin sonunda

kaynağı belirtilir. Her bölüm için (I)'den başlayarak verilen dipnot numarasına göre sayfa altında verilecek kaynak, aynı zamanda konuya ilişkin genel ve özel açıklamaları da içerebilir.

Alıntı, metinde ilk kez kullanıldığında, dipnotta kaynağa ilişkin tüm bilgilere yer verilir. Alıntı ardışık biçimde yapılıyorsa, a.g.e. (adı geçen eser) yazılır ve sayfa numarası verilir. Aynı sayfada araya başka bir kaynak girmişse dipnota yazarın yalnızca soyadı yazılır ve a.g.e.(adı geçen eser) yazılarak sayfa numarası verilir. Bir yazarın adı ard arda iki kitabından alınan alıntidan sonra, başka bir yazardan alıntı yapılmış ve ilk yazarın kitaplarından birinden tekrar alıntı yapılmış ise, yazarın soyadı, yayın tarihi ve sayfa numarası verilir.

aa) Dipnotu:

- Kitabı Dipnotunda Gösterme:

Yazar Adı ve Soyadı, Kitap Adı, Yayın Bilgileri (Baskı sayısı, Yayınlayan, Basılan yer, Yayın tarihi) ve Sayfa numarası.

Örnek: Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s 139.

- Süreli Yayınları Dipnotunda Gösterme:

Yazar Adı ve Soyadı, “Makalenin Adı”, Derginin Adı, Cilt numarası, Basılan yer, Yayın Tarihi, Sayı numarası (Ay,Yıl), Sayfa numarası.

Örnek: Ziya Çöker, “Bugünkü Uygulama İçerisinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim”, Türk İdare Dergisi, Aralık 1991, Sayı 393, ss 27-28.

ab) Kaynakça:

- Kitabı Kaynakçada Gösterme:

Yazarın Soyadı, Adı. Kitabın Adı, Derleyen, hazırlayan veya çevirmenin adı ve soyadı, Baskı sayısı, Yayın yeri, Yayınlayan, Yayın tarihi.

Örnek: Şayan, Gencay. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, İstanbul, Tesev Yayınları, 2000.

- Süreli Yayınları Kaynakçada Gösterme:

Yazarın Soyadı, Adı. “Makalenin Adı”, Çeviren, Derginin Adı, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Örnek: Öztürk, Namık Kemal. “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, Türk İdare Dergisi, Ankara, Sayı 442, ss 1-26.

b) Güncel Yöntem (Bağlaç Yöntemi):**ba) Dipnotu**

Metin içerisinde kaynak gösterimi klasik yöntemde olduğu gibi üst simge yoluyla değil; alıntı bitiminde parantez içerisinde yazarın soyadı ve basım yılı belirtilerek yapılmaktadır.

Metin İçinde: (Yazar soyadı, yayım yılı:sayfa no)

Örnek: “..... Birçok alt kültür ve karşı kültür alanlarıyla günümüz toplumları çoğulcu toplum yapısını oluşturmaktadır (Eroğlu, 1996; 26)....”

Tek Yazarlıya Örnek: (Akat, 1984: 86)

Çift Yazarlıya Örnek: (Taner ve Polat, 1992: 80-85)

İkiden Çok Yazarlıya Örnek: (Bennett vd., 1996: 39-46).

Bir Yazarın Birden Çok Çalışmasına Gönderme Yapılmasına Örnek: (Akgüç, 1980a: 15-20; 1980b: 18-40)

bb) Kaynakça:

Kitabın Kaynakçada Gösterimi; Yazarın soyadı, adı. Yayım tarihi, Kitabın adı, Derleyen, Hazırlayan veya Çevirmenin Adı ve Soyadı, Baskı sayısı, Yayım yeri, Yayımlayan.

Makalenin Kaynakçada Gösterimi; Yazarın Soyadı, Adı. Yayım tarihi, “Makalenin Adı”, Çeviren, Derginin adı, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Kaynakça ayrı bir sayfada alfabetik sırayla yazılmalıdır. Kaynakçada aşağıda örneklenen biçime uyulmalıdır:

- Çok Yazarlı Kitap İçin Örnek: Langholz, G., Francioni, J., Kandel, A., (1989) Elements of Computer organization, New Jersey, Prentice Hall.
- Tek Yazarlı Kitap İçin Örnek: aylan, Gencay, 2000, Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Süreli Yayın İçin Örnek: Bennett, H., Gunter, H., Reid, S.,(1996) Through a glass darkly: images of appraisal. Journal of Teacher Development, 5(3) October, pp. 39-46.