

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 78

HAZİRAN 2006

SAYI: 451

İÇİNDEKİLER

Haluk BİLGESAY :	Atatürk'ün Yönetim ve Ekonomi Anlayışında Vizyon, Misyon Kavramlarının Karşılığı	1
Doç. Dr. Sait AŞGIN :	Ülkemizde “Stratejik Planlama” Kavramının Gelişmesi.....	7
Yusuf Emrah KESKİNER	Belediye Şirketlerinde Stratejik Plan Zorunluluğu	21
Ahmet APAN :	AB Anayasası Tartışmaları Çerçevesinde Ulus Devlet.....	31
A. Kadir KAYA	Avrupa Birliği ve Geleceği	43
Demokaan DEMİREL :	Avrupa Parlamentosu	55
Hasan Ferhat GÜNGÖR :	Avrupa Konseyi Toplum İçin Kültürel Mirasın Değeri Çerçeve Sözleşmesi	67
Hasan Bilgehan YAVUZ :	Geçiş Ekonomilerinde Ekonomik Büyüme.....	89
Yahya Can DURA :	Kamu Tercihi Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi	107
Serkan KIZILYEL :	4483 Sayılı Yasa Uygulamasında Verilen İşleme Konulmama Kararı ve Hukuki Denetimi	119
Doç. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK :	Örgüt Teorileri ve Polis Teşkilatı	139
Doç. Dr. R. Cengiz DİRDİMAN	Olağandışı Yönetimler K.H.K.'lerinin Hukuki Rejimi ve Anayasa Karşısındaki Konumları	163
Ayşe ŞAHİN		
Ahmet ÖZER :	Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor (6)...	177
HABERLER :	İçişleri Bakanlığından Haberler	197
MEVZUAT		
Ayla KADER	1 Nisan 2006 - 30 Haziran 2006 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	211

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

İDARECİLER,

BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR; YARIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN TAM ANLAMIYLA MİLLET OLMASINA ÇALIŞAN, ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKÂRLIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELAKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

ATATÜRK'ÜN DOĞUMUNUN 125. YILI KUTLU OLSUN...

ATATÜRK'ÜN YÖNETİM VE EKONOMİ ANLAYIŞINDA VİZYON, MİSYON KAVRAMLARININ KARŞILIĞI

Haluk BİLGESAY*

Son zamanlarda yönetim, siyaset, ekonomi, toplumbilim ve çeşitli konulardaki araştırmalarda SWOT Analizi tekniği sıkça kullanılmaya başlamıştır.

SWOT Analizi, ilgili uzman ve tarafların yer aldığı bir ekibe, moderatör adını verdikleri bir yönetici tarafından uygulanan, araştırma konusunun güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditleri tespit etmeyi amaçlayan bir çalışma tekniğidir. Bu teknikte ilgili uzman ve tarafların görüşleri alınmakta, vizyon tespiti yapılmakta sıkça da misyondan söz edilmektedir.

Bilimsel araştırma yöntemlerinde kullanılan kavramlar ve uygulamaların yerini alan bu yöntem, özellikle Avrupa Birliği sürecinde moda bir uygulama oldu. Böylece misyon ve vizyon sözcükleri doğal olarak günlük konuşma sözcükleri arasına da girdi.

Nedir misyon ve vizyon sözcüklerinin anlamı?

Misyon ve vizyon, İngilizce mission ve vision sözcüklerinden aynen dilimize girmiş ithal sözcüklerdir. İngilizcede mission, özel amaçlı görev, vision ise görme gücü, ileriye görebilme, hayal gücü anlamına gelmektedir.

Türkçemizde kullanılan amaç, hedef, görev-yetki-sorumluluk sözcükleri karşılıklıyor mu bu anlamları? Çeşitli konularda yapılan araştırmalarda bugüne değin kullanılan sözcükler de hep amaç, hedef, görev-yetki-sorumluluk sözcükleri olmuştur. Yeni bir yaklaşımın gibi sunulmaya çalışılmaktadır misyon ve vizyon kavramları. Bu kavramların karşılığı olan Türkçe terimler Atatürk'ten günümüze kullanılagelmıştır. Şevket Süreyya Aydemir, Atatürk'ün bütün konuşmalarında uzak bir görüşün, uzun vadeli hesapların, stratejik sezişlerin damgası olduğunu söylemektedir.

Atatürk, özellikle yönetim, eğitim, ekonomi, kültür konularını içeren söylevlerinde sürekli olarak ileriye düşünme, çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma vur-

* Kayseri İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü.

gusu yapmaktadır. 1 Kasım 1937’de Büyük Millet Meclisini açış söylevinde; “Büyük davamız, en medeni ve en müreffeh millet olarak varlığımızı yükseltmektir. Bu, yalnız kurumlarında değil, düşüncelerinde temelli bir inkılap yapmış olan büyük Türk milletinin dinamik idealidir. Bu ideali en kısa bir zamanda başarmak için fikir ve hareketi beraber yürütmek mecburiyetindeyiz. Bu teşebbüste başarı ancak, türeli bir planla ve en rasyonel tarzda çalışmakla mümkün olabilir” demektedir.

Atatürk’ün yönetim ve ekonomiye ilişkin söylevlerinde de misyon ve vizyon sözcüklerinin karşılığını içeren kavramları ve terimleri sıkça kullandığını görmekteyiz.

Atatürk’ün yönetim ve ekonomiye ilişkin düşünceleri, ülkemizin çağdaş kalkınma politikasına yön veren, hatta gelişmekte olan ülkelere örnek olan bir model olarak değerlendirilmelidir.

Ülkemizin gelişmesine başka model aramaya gerek yok. Özellikle Dünya Büyük Ekonomik Bunalım döneminde yeni ulusal kurtuluş savaşıdan çıkmış, yeni bir devletin kurulduğu ve bu devletin her sektörde ve alanda yeniden inşa edildiği bir dönemde getirilen politikalar ve sanayileşme planları bu modelin en önemli uygulamalarıdır. Öyle bir model ki dünyada örneği olmayan bir kalkınma ve gelişme hızı bu dönemde gerçekleşmiştir.

Ulusal Kurtuluş Savaşı Dönemi’nde izlenen ekonomi politikasının en önemli yönü, Atatürk’ün Kurtuluş Savaşını sıfır enflasyon ile gerçekleştirmiş olmasıdır. Bu dönemde bağımsızlık savaşımız para basılmadan, vergi ve halktan alınan bağışlarla enflasyonsuz yürütülmüştür.

Atatürk sonrası dönemde ülkemizin karşı karşıya kaldığı ekonomik sıkıntıların, hep bu ekonomik ilkelerin göz ardı edilmesi sonucunda meydana geldiği görülmelidir.

Atatürk’ün ekonomi politikasında makroekonomik istikrarın önemli bir yeri olmuştur. Öyle ki, enflasyonsuz para politikası Cumhuriyet tarihinde sadece Atatürk zamanında uygulanabilmiştir. İsmet İnönü, bu konuda Atatürk’e götürdüğü öneriler için, "Hükümet olarak yılda iki kez ödeme yapamayacak duruma düştüğümüz olurdu. Gider konuşurdum. Birkaç milyon liralık emisyonun bizi, ferahlatacağını anlatmaya çalışırdım. Bir defa bile evet dedirtemedim" demektedir. Türkiye Cumhuriyetinde enflasyon sorunu Atatürk’ün ölümünden sonra başlamış ve bir daha da durdurulamamıştır.

Atatürk, ülkenin dış düşmanlardan kurtarılmasından sonra ekonomik duru-

mu görmek ve alınabilecek önlemleri saptamak amacıyla bilindiği gibi İzmir'de bir iktisat kongresi toplamıştır. Kongre'de, önce ülkedeki ekonomik yapılanmanın, uygulanacak ekonomi politikasının yönünü çizen bir "Misak-ı İktisadi" kabul edilmiştir. Kongre'nin üzerinde birleştiği politika; yurt sanayisini ve ticaretini geliştirmeyi amaçlayan, özel girişime öncelik veren, onu koruyan, mülkiyet haklarına saygılı bir ekonomik düzeni, yasal çerçevesi ve kurumlarıyla oluşturmak ve kökleştirmektir.

Prof. Dr. Afet İnan, Atatürk Hakkında Hatıralar ve Belgeler adlı kitabında, Kongrenin açılış konuşmasında Atatürk'ün "Tarih, milletimizin itila (yükselme) ve inhitatı (gerileme) sebeplerini ararken birçok siyasi, askeri, içtimai (sosyal) sebepler bulmakta ve saymaktadır. Şüphe yok ki bütün sebepler içtimai hadiselerle müessirdirler. Bir milletin doğrudan doğruya hayatıyla alakadar olan, o milletin, iktisadiyatıdır. Tarihin ve tecrübenin teksif ettiği bu hakikat, bizim milli hayatımızda ve milli tarihimize tamamen mütecellidir (görünme). Hakikaten Türk tarihi tetkik olunursa itila, inhitat sebeplerinin iktisadi meselelerden başka bir şey olmadığı derhal anlaşılır... Yeni Türkiyemizi layık olduğu mertebeye-i resanete isal (yüksek düzeye ulaşma) edebilmek için, behemahal iktisadiyatımıza birinci derecede ve en çok ehemmiyet vermek mecburiyetindeyiz. Zamanımız tamamen bir iktisat devrinden başka bir şey değildir... Türkiye Büyük Millet Meclisi ve hükümetinin millettten aldığı veche istiklal-i tam, hâkimiyet-i milliye umdelerine (ilke) istinaden milleti zengin, memleketi mamur etmekten ibarettir... İstiklal-i tam için şu düstur var. Hâkimiyet-i Milliye, hakimiyet-i iktisadiye ile tarsin edilmelidir (desteklenmelidir)... Bence yeni devletimizin, yeni hükümetimizin bütün esasları, bütün programları, iktisat programından çıkmalıdır... Evlatlarımızı o suretle talim ve terbiye etmeliyiz, onlara o suretle ilim ve irfan vermeliyiz ki, alem-i ticaret, ziraat ve sanatta bütün bunların faaliyet sahalarında müsmir (verimli) olsunlar, faal olsunlar, ameli bir uzuv olsunlar. Binaenaleyh maarif programımız, gerek iptidai tahsilde (ilköğretimde), gerek orta tahsilde verilecek bütün şeyler bu nokta-i nazara (görüş) göre olmalıdır. Maarif programlarımız gibi şuebat-ı devlet (kamu kurumları) için tasavvur olunacak programlar dahi iktisat programına istinat etmekten kendini kurtaramazlar. Esaslı bir program üzerine bütün milleti hemaheng (uyum içinde) olarak çalıştırmak lazımdır... Siyasi, askeri muzafferiyetler ne kadar büyük olurlarsa olsunlar, iktisadi muzafferiyetler ile tetviç edilmezlerse (taçlandırılmazlarsa), husule gelen zaferler payidar olamaz, az zamanda söner. Bu itibarla en kuvvetli ve parlak zaferimizin dahi, temin edilebildiği ve daha edebileceği semeratı nafiayı (bayındırlık) tesbit için iktisad-

diyatımızın, hakimiyet-i iktisadiyemizin temin, tarsin ve tevsii lazımdır. ”
Dediğini belirtmektedir.

Afet İnan, aynı kitapta, Atatürk'ün Cumhurbaşkanı iken 1934 yılında hükümetin hazırladığı beş yıllık kalkınma planlarını incelerken elinde eski harflerle yayınlanmış bir broşürü gördüğünü ve bu broşürün “İktisat Esaslarımız” adını taşıdığını ve kapağında “Milletimiz mazisinden değil artık istikbalinden mesuldür” cümlesinin yazılı olduğunu belirtmektedir.

Dünyada ilk demokratik kalkınma planları 1931 yılında Türkiye'de uygulamaya konulmuştur. Bu planlar Atatürk'ün Türk Ulusu'na armağan ettiği önemli bir ekonomik devrim hareketidir. Bu kalkınma planları eldeki kıt kaynaklarla halkın ihtiyaçlarının en iyi biçimde karşılanmasına yönelik olarak hazırlanmıştır. Atatürk, Birinci Kalkınma Planı'nı 1933-1938 yılları, İkinci Kalkınma Planı'nı ise 1938-1944 yılları için hazırlatmıştır.

Her iki kalkınma planının da temel amacı, hammaddesi Türkiye'de olmasına karşın dışardan ithal edilmek zorunda kalan ürünlerin ülkemizde üretilmesini sağlamaktır. Bu amaçla tekstil, iplik ve dokuma fabrikaları kurulmuş, devletin teşvikiyle özel girişim olarak bazı çiftçilerin de katılımıyla Alpullu ve Eskişehir gibi bazı şeker fabrikalarının kurulmasına girişilmiş ve bunlar gerçekleştirilmiştir. 1925 yılında devlet sermayesiyle Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Bankanın amacı fabrika kurup yönetmek olarak belirlenmiştir. Bu bankanın desteğiyle Kayseri-Bünyan İplik Fabrikası TAŞ, Isparta İplik Fabrikası TAŞ, Kütahya Çini İşleri TAŞ ve bunlar gibi birçok özel kuruluş devletin de ortak olmasıyla faaliyete geçmiştir.

Atatürk'ün fiilen ekonomiyi yönlendirdiği dönemde gerçekleştirdiği somut ekonomik girişimler, onbeş yıl gibi kısa bir zamanda nasıl olağanüstü bir kalkınma çabasına girişildiğini göstermeye yeterlidir. Bunlardan bazıları aşağıda sıralanmaktadır:

- Türkiye İş Bankası'nın açılması
- Uşak'ta şeker fabrikası
- Kayseri'de uçak fabrikası
- Kayseri Bünyan'da Dokuma Fabrikası
- Ereğli Bez Fabrikası
- Nazilli Bez Fabrikası
- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

- Gemlik Suni İpek Fabrikası
- Bursa Merinos Fabrikası
- İzmit Kağıt Fabrikası
- Kayseri İplik ve Bez Fabrikası
- Eskişehir Şeker Fabrikası
- Ticaret ve Sanayi Odalarının kurulması
- Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları Kongresi
- İstatistik Umum Müdürlüğü
- Hükümete iktisadi konularda fikir vermek amacıyla çeşitli meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan Ali İktisat Meclisi
- Birinci ve İkinci Kalkınma Planları
- 1927 Yılında Teşviki Sanayi Kanunu
- 1930 Yılında Sanayi Kongresi,
- 1931 yılında Ziraat Kongresi
- Aşar vergisinin kaldırılması
- Demiryollarının satın alınarak ulusallaştırılması
- Ulusal Ekonomi ve Araştırma Kurumu kurulması

ve daha başkaları...

Atatürk döneminde uygulanan ekonomi politikası, özellikle 1930'lu yıllardan itibaren ağırlık kazanması, devletçilik ilkesinin zorunluluk sonucunda ortaya çıktığı tezini doğrulamaktadır. Çünkü, İzmir İktisat Kongresi'nde benimsenen, liberal çizgiye yakın politikalar beklenen sonucu doğurmamıştır. Özel girişimcilik istenileni verememiş, ümit edilen sanayileşme gerçekleşmemiştir. Aslında dünyadaki gelişmeler de o yıllarda devletçilik ilkesinin uygulanmasını zorunlu kılmaktaydı. "Laissez Faire"ci liberal ekonomi politikaları Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere gelişmiş batı ülkelerinde başarısızlığa uğrayarak büyük bir ekonomik bunalıma dönüşmüştü.

Atatürk, ekonominin çarklarını döndürmek için devlet girişimciliğinin önemini Keynes'den önce görmüş ve gereklerini hayata geçirmiştir. Bu nedenle Atatürk, kan ve ateşle örülüş bir yokluk ortamında, Türkiye'nin bağımsızlığını ve varlığını gerçekleştirme mücadelesini sürdürürken, gerekli gördüğü ilkeler arasına Devletçiliği de yerleştirmiştir.

Dünya Ekonomisi, tarihinin en ağır ekonomik krizini yaşarken, Türkiye,

Atatürk'ün akılcı ekonomi politikaları sayesinde bu buhranı en hafif biçimde atlattır. 1929-39 dünya sanayii üretim artışı ortalama %19 iken Türkiye'de % 96 olmuştur.

Atatürk, sürdürülebilir bir kalkınma için ekonomik istikrara ne derecede önem verdiğini politika ve uygulamalarıyla göstermiştir. Atatürk döneminde dış ticaret açığı olmadan, enflasyona başvurulmadan, dengeli ve istikrarlı bir kalkınma sağlanmıştır. Atatürk, para sıkıntısına bir çözüm yolu olarak emisyonu başvurulması önerilerine her defasında karşı çıkmıştır.

Atatürk'ün temel ekonomik hedefi bütün toplumun mümkün olduğu kadar kısa sürede kalkınmasını sağlamak yönündedir. Osmanlı'dan alınan kötü miras bu yolda önemli engeller oluşturmuş ancak yine de az zamanda çok büyük işler yapılmıştır.

Dış borçla, karşılıksız para basılarak, enflasyonist politikalarla girilen kalkınma çabaları tıkanmaya mahkumdur. Atatürk böyle uygulamalara hiç ama hiç yeltenmemiş, gerçekleştirilen tüm ekonomik başarılar ve yapılan yatırımlar o dönemin kendi gelirleriyle, ülkenin geleceğinden yenilmeksizin elde edilmiştir.

İşte yönetimde ve ekonomide misyon ve vizyon...

KAYNAKÇA

Prof. Dr. Cihan DURA, **Atatürk Devrimi Yarım Kaldı.**

Prof. Dr. Cihan DURA, **Türkiye Ekonomisi.**

Prof. Dr. Afet İNAN, **Atatürk Hakkında Hatıralar ve Belgeler.**

Yakup KEPENEK, **Türkiye Ekonomisi.**

Mustafa AYSAN, **Atatürk'ün Ekonomi Politikası.**

Gülten DEMİR, **Devlet-Ekonomi İlişkisinde Dönüşüm.**

Nazif KUYUCUKLU, **Türkiye İktisadı.**

Hamza EROĞLU, **Atatürk ve Devletçilik.**

Şevket Süreyya AYDEMİR, **Tek Adam.**

Yalçın KÜÇÜK, **Planlama, Kalkınma ve Türkiye.**

Seriye SEZEN, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama.**

ÜLKEMİZDE “STRATEJİK PLANLAMA” KAVRAMININ GELİŞMESİ

Doç. Dr. Sait AŞĞIN

GİRİŞ

“Strateji” kavramı dünya literatürüne, ilk kez askeri bir terim olarak girmiştir. Askeri terminolojide strateji, “bir ülkenin askeri, ekonomik, siyasi vb. her türlü imkânlarının, milli menfaatler doğrultusunda, eşgüdümlü olarak kullanılmasıdır.

Daha sonraları iktisat ve işletme sahasında bu kavramın geliştiğini görmekteyiz. Bir iktisadi işletme için strateji, değişen dünyadaki gelişmelere uyum sağlayabilmek için yapılması gerekenler ile rekabete dayalı ekonomik ortamda kârını en çoğa çıkarmayı sağlamak için alınan “tercihe dayalı kararları” içerir. Bu durumdaki bir işletmenin stratejisi, hedeflediği yeri edinebilmesi ve burada kalıcı olabilmesi, mevcut ve muhtemel rakipleriyle rekabet edebilmesi, müşterilerinin memnuniyetini ve bağlılığını sağlayabilmesi, velhasıl bu ve benzeri konularda başarılı olmak için sahip olduğu bütün değerlerden oluşan “oyun planını” yönetmesidir.

Bu kavramın kamu kesiminde kullanılmaya başlanması ise çok daha yenidir. Dünyada gelişen kamu yönetimi ve kamu hizmetindeki yeni anlayış çerçevesinde, “stratejik düşünme” ve “stratejik planlama” uygulamaları, kamu yönetiminde yaygınlaşmış¹ özel sektörün kâr amacı güden şirketlerinin yönetimini etkinleştirmeye yönelik olarak düşünülen modeller, kamunun kendine özgü yapılması ve hizmet gerekleri çerçevesinde de uygulama alanı bulmaya başlamıştır.

Bu çalışmada “stratejik planlama”nın ülkemiz kamu yönetimine giriş süreci ele alınmaktadır.

¹ Konuyla ilgili olarak bkz. CAN, Tacettin, “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama” GÜİBF Tez Çalışması, Ankara 1996, s.2 vd.

Stratejik Planlama Kavramının Kamu Yönetimimize Girişi

Strateji kelimesi Türkçe’ye İngilizce’den girmiştir. Günlük dilde “belirlenen hedefe ulaşmak için tutulan yol” anlamında kullanılmakta olan bu terimin, “devlet” açısından anlamı devletin kritik görevlerini ve fonksiyonlarını içeren, bunlara hedef ve amaç kazandıran ve çevre faktörlerince etkilenen çok boyutlu bir kavram olarak açıklanabilir.²

1980’lerden sonra dünyada ve Türkiye’de geleneksel kamu yönetimi araçlarının yeterli olup olmadığına ilişkin tartışmalar, yaşanan bir takım sorunlara paralel olarak artmıştır. Nitekim ülkemizde de kamu kesiminde hizmet kalitesinin istenilen düzeyde artırılmaması, verimliliğin sağlanamaması, ulusal zenginliğin istikrarlı bir biçimde yükseltilmemesi, işsizliğin ortadan kaldırılamaması, talebin dalgalanması, enflasyonun düşürülebilmesi, döviz kurlarının yükselmesi gibi konularla mücadelede yetersiz kaldığı sıklıkla gündeme getirilen konular olmuştur. İşte bu yetersizliğin yol açtığı arayışlar sonucu dünyada ve Türkiye’de geleneksel kamu yönetimi anlayışından adeta “kamu işletmeciliğine” doğru bir kayma yaşanmaktadır.³

Yakın zamanlara kadar yapılmakta olan beş yıllık kalkınma planları, yeniden yapılanma projeleri, araştırmalar ve diğer bazı çalışmalar stratejik yönetim kavramının bir takım yönlerini içermekteydiler.⁴ Ancak ülkemiz kamu yönetimi sisteminde stratejik yönetim uygulamalarının oldukça yeni olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Uluslararası Gelişmeler ve Ulusal Düzenlemeler

Türkiye’de stratejik planlama özel sektörde daha eski olmakla birlikte, kamu alanında konunun gündeme gelmesi, Türkiye’nin uluslararası ilişkilerinin yansımalarıyla başlamıştır. 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile Türkiye, gelecek dönemde malî sektör ile kamu sektörü alanında uygulayacağı politikalara ilişkin taahhütlere girmiştir.

Burada;

- makro-ekonomik çerçevedeki reformlar,
- bankacılık reformları ve

2 Doç. Dr. Mehmet Barca, Yrd. Doç. Dr. Asım Balcı, “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?” Tartışma Metinleri Serisi, Sakarya Üniversitesi İİBF Yayınları, 2004/4.

3 Bu konuda bkz. Doç. Dr. Mehmet Barca vd. a.g.ç.

4 Bircan, I., 2003. “Kamuda Stratejik Yönetim.” Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, Ankara: TODAİE, s. 412-427.

- kamu sektörü reformu olmak üzere üç hususta taahhütlere giriliyordu.

İşte bu taahhüt edilen hususlardan üçüncüsü olan kamu sektörü reformu kapsamında “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” öngörülmekteydi ki bunun da bir ayağını, kamu kuruluşlarında politika oluşturma kapasitesinin yükseltilmesi ve bu kapsamda “stratejik planlamanın uygulamaya sokulması” oluşturmuyordu.

Bu arada AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı⁵ ve Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005⁶ kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmıştır:

Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır” demektedir.⁷

AB Ulusal Programında ise kamu kuruluşlarında stratejik planlamaya geçiş “Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecekler...”⁸ biçiminde değerlendiriliyordu.⁹

5 <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm> (28.02.2004).

6 <http://ekutup.dpt.gov.tr> (28.02.2004).

7 Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı.

8 AB Ulusal Programı.

9 Bu konuda ayrıca bkz. “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması” Kutluhan Yılmaz., <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm> (28.02.2004). <http://ekutup.dpt.gov.tr> (28.02. 2004).

58. Hükümet Acil Eylem Planı ve Yasal Düzenlemeler

58. Hükümetin 3 Ocak 2003 tarihinde kamuoyuna açıkladığı Acil Eylem Planı'nın Kamu Yönetimi Reformu bölümünde “Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilecek”¹⁰ ibaresine yer verilmişti. DPT'nin sorumluluğunda tüm kamu kurum ve kuruluşları işbirliği ile birtakım mevzuat değişiklikleri yapılacağı bir yıllık pilot uygulamanın ardından plana süreklilik kazandırılacağı belirtilmiştir.

AEP'de de belirtildiği üzere, Ülkemizde birtakım mevzuat değişikliklerine gidilmiş ve bunun devamında yapılan Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları sırasında “stratejik planlama”ya büyük önem atfedilmiştir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tasarısının Bakanlık Merkez Teşkilatlarının yapılandırılmasına ilişkin 18. maddesi “Bakanlık merkez teşkilâtı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi; bu hizmetlerle ilgili politika, standart ve hedeflerin belirlenmesi; planlama, koordinasyon ve denetimin sağlanması; eğitim, izleme ve değerlendirme görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla aşağıdaki birimlerden meydana gelecek şekilde düzenlenir” demekte ve 20. maddede danışma birimlerinden birisi olarak “Strateji Geliştirme Başkanlığını öngörmektedir.

Bu tasarı yasalaşmamış olmakla birlikte aynı mantık, mevcut konseptle çıkartılan diğer yasaların gerekçelerinde de zikredilmiştir. Nitekim 16.05.2005 tarih ve 5345 sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un gerekçesinde “Merkezde yer alan birimlerin strateji geliştirme, koordinasyon ve yönlendirme kapasiteleri artırılırken taşra birimlerine inisiyatif kullanma ve operasyonel esneklik imkânının sağlanmasından söz edilmektedir. Bu Kanun Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı'nı 17. maddesiyle kurmuştur. Ayrıca 7. maddesiyle de bir Koordinasyon Kurulu kurarak sekretaryasını Başkanlığa vermiştir¹¹

10 T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP) 03 Ocak 2003 <http://www.akparti.org.tr/ekonomikistler/aepdoc.doc>.

11 16.05.2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 7. maddesi “Başkanlığın amaçlarına ve sürekli gelişim ile performans hedeflerine ulaşılmasına katkıda bulunmak, birimler arasında koordinasyonu, bilgi akışını ve uygulama birliğini sağlamak, sorunlara ortak çözümler üretmek üzere Koordinasyon Kurulu oluşturulur. Kurul; Başkanın başkanlığında, başkan yardımcıları, daire başkanları, I. Hukuk Müşaviri ile Ankara, İstanbul ve İzmir vergi dairesi başkanlarından oluşur. Başkan gündeme göre diğer vergi dairesi başkanlarını da toplantılara davet edebilir. Kurul yılda en az bir defa toplanır. Kurulun sekretarya hizmetleri Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca yürütülür” hükmünü amirdir.

Mahalli İdareleri İlgilendiren Yasal Düzenlemeler

Yine son Mahalli İdareler Kanunlarında da Stratejik Planlama kavramına yer verilmektedir.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinin (a) fıkrasında Belediye meclisinin, 34. maddesinin (a) fıkrasında Belediye encümeninin, 38. maddesinin (b) fıkrasında Belediye başkanının stratejik planla ilgili görev ve yetkilerine değinilmekte, Aynı kanunun 41. maddesinde stratejik plan ve performans programından, 56. maddesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili maddeleriyle belediye örgütünün bu kanundaki konumundan, 61. maddesinde belediye'nin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırladığı bütçeden bahsedilmektedir.

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10. maddesinin (a) fıkrasında İl genel meclisinin, 26. maddesinin (a) fıkrasında Encümenin ve 30. maddesinin (b) fıkrasında Valinin stratejik planla ilgili görev ve yetkilerine değinilmekte, aynı kanunun 31. maddesinde stratejik plan ve performans programından, 35. maddesinde İl Özel İdaresi teşkilatının stratejik planlamadaki konumundan, 38. maddesinde, İl Özel İdaresinin mali işlemler dışında kalan diğer İdarî işlemlerinde stratejilerine uygunluk açısından denetimlerinden, 39. maddesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili maddeleriyle İl Özel İdaresinin bu kanundaki konumundan, 44. maddesinde İl Özel İdaresinin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırladığı bütçeden bahsedilmektedir.

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin (a) fıkrasında büyükşehir belediyesinin, 18. maddesinin (b) fıkrasında büyükşehir belediye başkanının stratejik planla ilgili görev, yetki ve sorumluluklarından, 21. maddesinde büyükşehir belediyesi teşkilatının stratejik planlamadaki konumundan, bahsedilmektedir.

Yukarıda belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarındaki reform çalışmalarında, en çok dikkat çeken unsurlardan birisi de kamu kaynaklarının etkin kullanımı amacıyla, “performans ölçümüne dayalı bütçe yönetimi” kavramını ön plana çıkarmasıdır.

Performansa dayalı bütçe yönetimi için ise, “stratejik planlama” yapmak zorunluluğu vardır.

4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararında kamu kuruluşları-

nın stratejik planlama çalışmalarına başlayarak gelecek dönemde bütçelerini bu plana göre yapmaları öngörülerek, öncelikle belirlenen 8 kuruluştaki pilot uygulamaya gidilmesi benimsenmiştir.¹²

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

10 Aralık 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısını oluşturmuştur. Bu kanun, kamu kaynaklarının kullanılmasının temel esasları ile ilgili olarak, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar ile beraber, stratejik planları ve ona dayanan bütçeleri de temel metinler olarak zikretmektedir. Kanun 3. maddesinde stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren bir plan” olarak tanımlamaktadır.

5018 sayılı Kanunun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” konularını düzenleyen 9. maddesinde ise kamu idarelerine:

- Kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin vizyon ve misyon oluşturmaları,
- Stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlemeleri,
- Performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve
- Bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla Stratejik Plan hazırlamaları,
- Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve bütçe bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırma zorunluluğunu getirmiştir.

5018 sayılı Kanun, değişik maddelerinde stratejik planlamaya atıfta bulunarak bakan ve diğer üst yöneticileri bundan sorumlu tutmaktadır.

Yasaya göre:

- Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve süre-

12 Bunlar: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Denizli Valiliği’dir.

ce ilişkin takvimin tespiti ile,

- Stratejik planların, kalkınma planı ve yıllık programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde DPT yetkili kılınmıştır.
- Söz konusu Yasa Maliye Bakanlığı'nı da:
- Kamu idarelerinin, bütçelerini stratejik planlarında yer alan vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları,
- Bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu,
- İdarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda yetkili kılınmıştır.

Yasada, performans göstergeleri konusunun Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu idaresinin birlikte kararlaştırılmasını ve bu göstergelerin o idarenin bütçesinde yer almasını, performans denetimlerinin de bu göstergelere göre yapılmasını öngörmektedir.

5018 sayılı Kanun'da 22.12.2005 tarihinde yapılan değişiklikler ile bütün bakanlıklarda Strateji Geliştirme Başkanlıkları kurularak 01.01.2006 tarihinden itibaren faaliyete geçirilmiştir. 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile "Teşkilât kanunlarında, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği Müdürlük birimlerine ilişkin düzenleme yapılmaya kadar ikinci fıkrada belirtilen görevler ile kanunlarla verilen diğer görevleri de yürütmek üzere;

a) Başbakanlık ve bakanlıklarda (Millî Savunma Bakanlığı hariç) Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur.

b) Ekli (1) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, ekli (2) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında ise Müdürlük kurulmuştur.

c) Üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitülerinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur.

Kanuna göre bu birimler aşağıdaki görevleri yerine getirecektir:

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak.
- b) İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek.
- c) İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak.
- d) İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.
- e) Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek.
- f) İdarede kurulmuşsa Strateji Geliştirme Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek.
- g) Bakan ve/veya üst yönetici tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Strateji Geliştirme Birimleri ayrıca aşağıdaki mali hizmetleri de yürütecektir:

Madde 60. Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:

- a) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.
- b) İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- c) Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.
- d) Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak.
- e) İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.

f) Genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek.

g) Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak.

h) İdarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınır ve taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenlemek.

i) İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine etmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak.

j) İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.

k) Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak.

l) Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek.

m) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak.

n) Malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Maliye Bakanlığının 29.12.2005 tarih ve 31281 sayılı yazısı üzerine, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60 inci maddesi ile 5436 sayılı kanunun 15 inci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 6.1.2006 tarihinde "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in yürürlüğe konulması; Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılmış ve bu yönetmelik 18.02.2006 tarih ve 26084 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Yönetmeliğin amacı; Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esaslarını düzenlemektir.

Yönetmeliğin 4. maddesinde Strateji Geliştirme Birimlerinin fonksiyonları belirtilmektedir.

Bu fonksiyonlar şunlardır:

A) Stratejik Yönetim ve Planlama

- 1) misyon belirleme
- 2) kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma
- 3) veri-analiz ve araştırma-geliştirme

B) Performans ve Kalite Ölçütleri Geliştirme

C) Yönetim Bilgi Sistemi

D) Malî Hizmetler

- 1) bütçe ve performans programı
- 2) muhasebe, kesin hesap ve raporlama
- 3) iç kontrol

Yönetmeliğe göre bu fonksiyonlar idarelerin alt birimlerince yürütülür. Fonksiyonlar birleştirilerek bir veya daha fazla alt birim tarafından yürütülebileceği gibi, bir fonksiyon birden fazla sayıda alt birim tarafından da yürütülebilir.

Ancak, iç kontrol faaliyetinin, diğer faaliyetleri yürüten alt birim ve personelden ayrı bir alt birim ve personel tarafından yürütülmesi zorunludur.

Yönetmeliğin 5. maddesinde yer alan Strateji Geliştirme Birimlerinin Görevleri, 5018 sayılı Kanunun 60'ıncı maddesi ile 5436 sayılı Kanunun 15'inci maddesinde sayılan maddeler birleştirilerek oluşturulmuştur.

6,7, 8 ve 9. maddelerde, tanımlanan fonksiyonlar kapsamında yürütülecek görevler;

Stratejik Yönetim ve Planlama Kapsamında Yürütülecek Görevler

A. İdarenin stratejik planlama çalışmalarına yönelik bir hazırlık programı oluşturmak, idarenin stratejik planlama sürecinde ihtiyaç duyulacak eğitim ve danışmanlık hizmetlerini vermek veya verilmesini sağlamak ve **stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek.**

B. Stratejik planlamaya ilişkin diğer destek hizmetlerini yürütmek. İdare faaliyet raporunu hazırlamak.

C. İdarenin **misyonunun belirlenmesi çalışmalarını** yürütmek.

D. İdarenin görev alanına giren konularda, **hizmetleri etkileyecek dış faktörleri** incelemek.

E. Yeni hizmet fırsatlarını belirlemek, etkililik ve verimliliği önleyen tehditlere tedbirler almak.

F. Kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve yararlanıcı memnuniyetini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.

G. İdarenin üstünlük ve zayıflıklarını tespit etmek.

H. İdarenin görev alanıyla ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yürütmek.

I. İdare faaliyetleri ile ilgili bilgi ve verileri toplamak, tasnif etmek, analiz etmek.

Performans ve Kalite Ölçütleri Geliştirme Fonksiyonu Kapsamında Yürütülecek Görevler

A. İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek.

B. İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek ve yorumlamak.

C. İdarenin ve/veya birimlerin belirlenen performans ve kalite ölçütlerine uyumunu değerlendirerek üst yöneticiye sunmak.

Yönetim Bilgi Sistemi Fonksiyonu Kapsamında Yürütülecek Görevler

A. Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri varsa ilgili birimlerle işbirliği içinde yerine getirmek.

B. Yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesi çalışmalarını yürütmek.

C. İstatistikî kayıt ve kalite kontrol işlemlerini yapmak.

Mali Hizmetler Fonksiyonu Kapsamında Yürütülecek Görevler

A) Bütçe ve Performans Programı Kapsamında Yürütülecek Görevler Şunlardır:

- 1) Performans programı hazırlıklarının koordinasyonunu sağlamak,
- 2) Bütçeyi hazırlamak,
- 3) Ayrıntılı harcama veya finansman programını hazırlamak,
- 4) Bütçe işlemlerini gerçekleştirmek ve kayıtlarını tutmak,
- 5) Ödenek gönderme belgesi düzenlemek,

6) Gelirlerin tahakkuku ile gelir ve alacakların takip işlemlerini yürütmek,

7) Yatırım programı hazırlıklarının koordinasyonunu sağlamak, uygulama sonuçlarını izlemek ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlamak,

8) Bütçe uygulama sonuçlarını raporlamak; sorunları önleyici ve etkililiği artırıcı tedbirler üretmek,

9) İdare faaliyetlerinin stratejik plan, performans programı ve bütçeye uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

B) Muhasebe, Kesin Hesap ve Raporlama Kapsamında Yürütülecek Görevler Şunlardır:

1) Genel bütçe kapsamı dışındaki idarelerde muhasebe hizmetlerini yürütmek,

2) Bütçe kesin hesabını hazırlamak,

3) Mali yönetim dönemine ilişkin icmal cetvellerini hazırlamak,

4) Malî istatistikleri hazırlamak.

C) İç Kontrol Kapsamında Yürütülecek Görevler Şunlardır:

1) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak,

2) İdarenin görev alanına ilişkin konularda standartlar hazırlamak,

3) Ön mali kontrol görevini yürütmek,

4) Amaçlar ile sonuçlar arasındaki farklılığı giderici ve etkililiği artırıcı tedbirler önermek.

Yönetmeliğin 10-28. maddeleri arasında Strateji Geliştirme Birimlerinin iş ve işlemleri tanımlanmaktadır.

Strateji Geliştirme Birimlerinin İş ve İşlemleri

1) Stratejik planın hazırlanması, güncellenmesi ve yenilenmesi çalışmalarında koordinasyon görevini yürütmek.

Strateji geliştirme birimleri tarafından yapılacak stratejik plan hazırlık çalışmalarına idarenin diğer birimlerinin temsilcilerinin katılımını sağlamak.

2) Performans programının hazırlanması ve değiştirilmesi çalışmalarında koordinasyon görevini yürütmek. Bu çalışmalarda kullanılacak belge ve cetvel

ler ile gerekli dokümanı idarenin ilgili diğer birimlerine göndermek.

Birimlerin hazırlayarak belirlenen süre içinde gönderdiği performans programlarından hareketle “idare performans programım” hazırlamak.

Strateji geliştirme birimleri tarafından yürütülen performans programının hazırlık çalışmalarına idarenin ilgili birimlerinin temsilcilerinin katılımını sağlamak.

Yönetmeliğin strateji geliştirme birimlerinin iş ve işlemleri ile ilgili diğer hükümlerinde bütçe ile ilgili hususlarda Maliye Bakanlığı ve DPT arasındaki ilişkilerin ne şekilde yürütüleceğine dair hususlar belirtilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatınca yürürlüğe konulacak olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesi uyarınca stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. DPT tarafından, pilot uygulamalardan ve TÜİK ile işbirliği içinde gerçekleştirilen “Stratejik Yönetim Araştırmasından elde edilen sonuçlara bağlı olarak uygulamanın tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmasına yönelik mevzuat düzenleme çalışmaları yürütülmektedir. Bu çerçevede Stratejik Planlama Yönetmeliği'nin yayımlanması beklenmektedir. (24 Nisan 2006)

Stratejik Planlamanın Kamu Kesimi için Umulan Faydaları

Ülkemizde Kamu Kesiminde Stratejik Planlamaya geçişte şu faydalar umulmaktadır:

- Plan, program ve bütçe arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine yardımcı olur.
- Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturur.
- Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlere yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlar.
- Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getirir.
- Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerinde-

lik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlar.

- Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştırır.
- Düzenli olarak veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandırır.
- Kuruluşlarda katılımcı yönetimi (yönetişim) geliştirir.¹³
- Kuruluşlar, bütçelerini stratejik plan ve hedeflerine uygun olarak hazırlamak durumundadır. Bunun doğal sonucu olarak kuruluşlar, bütçe sürecinde stratejik planlarına uygun olmayan işleri teklif edemeyeceklerdir.

SONUÇ

Geleceği öngörme ihtiyacı insanların doğasında bulunduğu gibi, kurumsal yapılar için de zorunludur. Bugün bulunulan noktanın sağlıklı olarak değerlendirilmesi, hangi hedeflere ulaşmak istendiğinin net olarak tanımlanması ve nihai amaca nasıl ulaşılabilirliğinin planlanması insan mantığına da kurumsal zorunluluklara da uygun düşmektedir.

Ancak kurumsal olarak mükemmel gözüken şeylerin gerçek hayatta umulan sonuçları verebilmesi için çok dikkatli olunması gerektiği de tecrübelerle sabittir. Burada temel önemi olan husus, stratejik planlama sürecine ilişkin mantığın iyi ve doğru kavranması, sürece katılanların buna inanması, ilgili birimlerde yeterli nitelikte ve sayıda insanların objektif kriterlere göre görevlendirilmesidir.

13 CAN, Tacettin, "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama" GÜİBF Tez Çalışması, Ankara 1996, s.2, 44-45 vs.

BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE STRATEJİK PLAN ZORUNLULUĞU

Yusuf Emrah KESKİNER*

1. GİRİŞ

Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları çerçevesinde hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, “kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak” amacıyla kanunlaşmıştır. Kamu yönetimi literatürüne üst yönetici kavramını kazandıran kanun, kamu idarelerinin kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasından üst yöneticileri sorumlu tutmuştur. Üst yöneticileri sorumluluklarını hazırlayacakları stratejik planlarla yerine getireceklerdir.

Kanunun 11. maddesinde düzenlendiği üzere belediyelerde üst yönetici Belediye Başkanı’dır. Aynı maddede Belediye Başkanı’nın kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinde Belediye Meclisi’ne karşı sorumlu olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede Belediye Başkanı belediyenin kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasından Belediye Meclisi’ne karşı sorumlu tutulmaktadır. 5018 sayılı kanunun Belediye Başkanı’na yüklediği bu sorumluluk 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da teyit edilmiştir. 5393 sayılı kanunun 41. maddesi Belediye Başkanı’na bütçeye esas teşkil edecek bir stratejik plan ve performans programı hazırlama yükümlülüğü getirmekte ve 56. maddede de Belediye Başkanı’nın stratejik plana ilişkin faaliyet raporlarını Belediye Meclisi’ne sunacağı belirtilmektedir.

5393 sayılı kanunun belediyelere tanıdığı haklardan bir tanesi de şirket kurabilmeleridir. Belediye şirketleri belediyenin gelir kaynaklarından birini oluşturmanın yanında, gider kalemlerinden birini teşkil etmekte ve belediye tarafından şirketlere kaynak aktarılmaktadır. Bu noktada kamu kaynaklarını kullanan şirketler, DPT tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda da ifade edildiği üzere kamu denetimi dışındadır. Raporda şirketlerin “yerel yönetimlerin bağlı oldukları genel kurallara bağ-

* Anka Danışma Grubu.

lanmasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Ancak gerek 5393 sayılı kanunda gerekse 5018 sayılı kanunda belediye şirketlerinin stratejik plan zorunluluklarına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Bu yazımızda belediye şirketlerinin hukukî durumları, kuruluş amaçları ifade edilmeye çalışılacak ve kamu yönetiminde reform çalışmaları çerçevesinde, Belediye Başkanı'nın belediye şirketlerinin de kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanımından sorumlu olduğu ve bu sorumluluk gereğince, belediye şirketlerinin stratejik plan hazırlama gerekliliği üzerinde durulacaktır.

2. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (BİT)

Belediyeler, Anayasamızın 127. maddesi gereğince “mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması” amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Bu anayasal düzenleme gereğince hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeyi, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, İdarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamaktadır. Aynı kanunda belediyelerin görev ve sorumlulukları da “mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla” düzenlenmiştir.

Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla belediyelere sunulan haklardan bir tanesi de şirket veya işletme kurabilmeleridir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesi belediyelere, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilme hakkı tanımaktadır. Aynı zamanda belediyeler, 71. madde çerçevesinde “özel gelir ve gideri olan hizmetlerini” bütçe içerisinde işletme kurarak gerçekleştirebileceklerdir. Her iki düzenlemede dikkati çeken nokta, söz konusu şirket ve işletmelerin faaliyet alanlarının belediyenin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmış olmasıdır. Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere, haksız rekabet ortamı yaratmamak amacıyla getirilen bu kısıtlama gereğince, bu faaliyet alanları dışında kurulan şirketlerin tasfiyeleri gerekecektir.

2.1. BİT'lerin Hukuki Durumları ve Kuruluş Süreçleri

Gerek 5393 sayılı kanunun 70. maddesi gereğince kurulan şirketler gerekse 71. madde çerçevesinde kurulan bütçe içi işletmeler, genel olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) olarak anılmaktadırlar. Ancak BİT'lerin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen özel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. BİT'ler yasal dayanaklarını 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan almaktadırlar.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesinde de ifade edildiği üzere, belediyeler;

- Yeni bir şirket kurarak,
- Kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunarak,
- Mevcut bir şirkete ortak olarak,

şirket kurabilirler. Her üç durumda da karar Belediye Meclisi tarafından alınacaktır.

2.1.1. Belediye Şirketleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görevleri" başlığını taşıyan 18. maddesi gereğince "bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya" Belediye Meclisi karar verecektir. Bu madde bize 70. maddedeki "ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre" ifadesini açıklamaktadır. Buna göre belediyeler, Belediye Meclisi kararı ile kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde şirket kuracaklardır. Ancak 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesi gereğince, şirket kuruluşu için sadece Belediye Meclisi kararı yeterli değildir. Belediye Meclisi kararı sonrasında Bakanlar Kurulundan da izin alınması gerekmektedir.

2.1.2. Belediye İşletmeleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71. maddesi, belediyelere "özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini" yerine getirmek için "İçişleri Bakanlığının izniyle" işletme kurma hakkı vermektedir. Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere belediyeler, su, toplu taşıma hizmetleri ve toplu konut uygulaması gibi hizmetlerini bütçe içi kuracakları işletmelerle yerine getirebilecektir. 5393 sayılı kanunun 18. maddesi gereğince şirket kuruluşlarında olduğu gibi bütçe içi işletme kurma kararı da Belediye Meclisi tarafından alınacaktır. Ancak şirket kurulumunda olduğu gibi işletme tesisinde de İçişleri Bakanlığı marifetiyle Bakanlar Kurulu izninin alınması gerekmektedir.

2.2. Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Anayasamızın 165. maddesinde, "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklar" şeklinde tanımlanan Kamu İktisadi Teşebbüslerinden farklıdır. KİT'lerle BİT'ler arasındaki farklar, yasal düzenlemeler çerçevesinde şu şekilde ifade edilebilir:

1. KİT'ler 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 3. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu kararı ile kurulurlar. BİT'ler ise yukarıda da ifade edildiği üzere, Belediye Meclisi'nin kararı ile kurulurlar.

2. KİT'lerin Bakanlar Kurulu kararı ile BİT'lerin ise Belediye Meclisi kararı ile kurulmaları söz konusu şirketlerin yönetim kurullarının teşekküllerini etkilemektedir. Buna göre KİT'lerin yönetim kurulları Devlet tarafından atanırken, BİT'lerin yönetim kurulları belediye organları (Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni) tarafından atanmaktadır.

3. BİT'ler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili maddeleri çerçevesinde, belediyeye verilen görev ve hizmet alanlarında kurulurlar. Bu noktada BİT'ler, kısıtlı faaliyet alanları ile belediyelerin birçok aslı fonksiyonuna yardımcı kurumlar haline gelmişlerdir. Ancak KİT'lerin faaliyet alanlarında kısıtlama olmaması, KİT'lerin devletin asli fonksiyonlarına ilave kurumlar olmasına neden olmuştur. KİT'ler, devletin asli fonksiyonlarını yürüterek bu fonksiyonların daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak yerine, devlete yeni fonksiyonlar ekleyerek yönetsel ve ekonomik sistemin daha da karmaşık hale gelmesine yol açmaktadır.

2.3. Belediye Şirketlerinin Kuruluş Amaçları

2.3.1. Kaynak Yaratmak

Kamu tüzel kişisi konumundaki belediyelerin gelir ve giderleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59 ve 60. maddesinde ve bu maddeler çerçevesinde düzenlenen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ancak gelişen ekonomik ve sosyal şartlar, belediyeleri yeni kaynak arayışına yöneltmiştir. Bu durumu göz önünde bulunduran kanun koyucu, belediyelere “belediyelerin hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak yaratmalarına yardımcı olmak” gerekçesiyle şirket kurma hakkı vermiştir. Böylece 5393 sayılı ve 5216 sayılı kanunlar, belediyelerin gelir ve giderleri arasında belediyelerin kuruluşlarına katıldıkları şirketlerin hisseleri ve ortaklık paylarını da eklemiştir.

2.3.2. Bankalardan Kredi Kullanabilmek

Belediyelerin mali kaynak oluşturma yollarından bir tanesi de borçlanmadır. Belediyelerin borçlanma usullerini belirleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesi, belediyelere sadece İller Bankası'ndan kredi kullanma hakkı tanımaktadır. Bu nedenle belediyeler, özel bankalardan kredi kullana-

mamaktadır. Ancak 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde kurulan belediye şirketleri, özel bankalardan kredi kullanmak konusunda herhangi bir problem yaşamamaktadır.

2.3.3. Nitelikli Yönetici İstihdam Etme İsteği

Nitelikli yönetici veya personelin en önemli beklentisi, yüksek maaştır ve kamu kurumları, genel itibarıyla böyle bir mali imkânı çalışanlarına sunamamaktadır. 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketler olarak özel hukuk hükümleri çerçevesinde idare edilen belediye şirketleri, kamu personel mevzuatının birçok kısıtlamasından uzaktır. Bu çerçevede belediyeler, nitelikli yönetici ve çalışan istihdam etme amacıyla da şirketler kurmaktadır.

2.3.4. Kamu Hukukunun Katı Kurallarından ve Bürokrasiden Kurtulma

Belediyeler, başta da belirtildiği üzere mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir ve görevleri de bu çerçevede mahalli müşterek nitelikte olma şartıyla düzenlenmiştir. Değişen ekonomik ve sosyal şartlar, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasının yanında, hızlı olmasını da gerektirmektedir. Ancak kamunun mevcut bürokratik yapısı, hizmetlerin istenilen hızda sunulmasını, buna ilişkin kararların hızla alınmasını engellemektedir. Bu nedenle belediyelerin şirket kurma amaçlarından bir tanesi de kamunun bürokratik yapısından kurtulmak, karar mekanizmalarını olabildiğince hızlı işletilebilmektir.

2.4. Belediye Şirketlerinin Denetlenmesi

2.4.1. Sayıştay Kanunu

Anayasamızın 160. maddesi gereğince “merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak” Sayıştay’ın görevidir. Belirtilen Anayasa] düzenleme çerçevesinde hazırlanan 832 sayılı Sayıştay Kanunu da Sayıştay’ın bu görevini teyit etmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde kamu kurumlarına ilişkin genel denetim yetkisi Sayıştay’ındır. Ancak yasal düzenlemeler incelendiğinde, Sayıştay’ın belediye şirketleri üzerindeki denetim yetkisine ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığı görülmektedir.

2.4.2. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettiş Kurulu Tüzüğü

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin “malî işlemler dışında kalan diğer İdarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından” denetleneceğini ifade etmektedir. Bu düzenleme gereğince İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettiş Kurulu Tüzüğü incelendiğinde, “belediyeler ve köylerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek” (m.18/a) Mülkiye Müfettişlerinin görevleri arasında sayılmaktadır. Böylece Mülkiye Müfettişleri tarafından yapılan denetimin, doğrudan şirketlerin denetimi değil, belediyenin üzerinden dolaylı bir denetim olduğu görülmektedir.

2.4.3. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

Kamu kurumlarının kaynaklarını etkin ve verimli kullanmalarını sağlamak amacıyla alınan tedbirlerden bir tanesi de ihale usulüdür. Belediye şirketleri de mal veya hizmet alınan ile yapım işleri Kamu İhale Kanunu kapsamındadır (m. 2/d).

2.4.4. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu. Belediye Meclisinin “belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için” bir Denetim Komisyonu oluşturacağını belirtmektedir. Oluşturulan komisyonun “belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi” isteyebileceğine vurgu yapan kanun koyucu, belediye şirketlerinden bahsetmemiştir. Aynı zamanda “Belediyelerin Denetimleri” başlığını taşıyan Dördüncü Kısım'da da belediye şirketlerinin doğrudan denetimine ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

Şirketlerin belediye denetimi içerisinde dolaylı olarak denetleneceklerine ilişkin bir düzenleme 56. maddede göze çarpmaktadır. Buna göre Belediye Başkanı, hazırlayacağı faaliyet raporlarında, “bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin” bilgi ve değerlendirmelere yer verecektir. Nitekim Belediye Meclisi, denetim ve bilgi edinme yetkisini, 26. madde uyarınca faaliyet raporlarıyla kullanabilmektedir. Bu düzenleme çerçevesinde, belediye şirketlerinin belediye denetim sürecinde dolaylı olarak denetleneceği görülmektedir.

2.4.5. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5216 sayılı kanunda, belediye şirketlerinin denetimine ilişkin farklı bir düzenleme, Büyükşehir belediyesine şirket kurma hakkı veren 26. maddesinde görülmektedir. Kanun koyucu, “Genel Sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel’in bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceklerini düzenlemiştir.

2.4.6. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu yürürlükten kaldırarak, “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak” amacıyla 2004 yılında kanunlaşan 5018 sayılı kanunun kapsamı 2. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre 5018 sayılı kanun, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar”. Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere “Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketleri” kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Belediye şirketlerinin kamu şirketi olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği yoruma açık bir konu olabilir. Ancak belediye şirketlerinin mahalli idareler kapsamında kamu kaynaklarını kullanan tüzel kişilikler oldukları göz önünde bulundurulduğunda kanun kapsamında olduğu görülecektir.

3. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLAN

Anayasamızın 166. maddesi gereğince “ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak Devletin görevidir”. Bu görev gereğince 1930 yılında hazırlanan ancak değişen şartlara uyum sağlamadığı görülen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Kanunun gerekçesinde “kamu idarelerinin bütün gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer alması, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider sağlanmasını önleme” amacını ifade eden kanun koyucu, kamu idarelerinde üst yönetici kavramını getirmiş ve onları, kanun kapsamında “belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden” sorumlu tutmuştur (m.11). Bu kapsamda kanunun üst yöneticilere yüklediği en önemli sorumluluk stratejik plan hazırlamaktır (m.9).

Stratejik plan, 5018 sayılı kanunun 9. maddesi gereğince kamu idarelerine getirilen bir yükümlülüktür. Kanunun 11. maddesinde belirtildiği üzere üst yöneticiler, “kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından” sorumludurlar. Üst yönetici kavramı, Bakanlıklarda müsteşarı, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiyi, il özel idarelerinde valiyi ve belediyelerde belediye başkanını ifade eder.

Stratejik plan aynı kanunun 3. maddesinde, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Kanun koyucu “sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan” sorumlu tuttıkları üst yöneticilerin bu sorumluluklarını stratejik plan hazırlayarak yerine getireceklerini ifade etmektedir.

3.1. Belediyelerde Stratejik Plan

5018 sayılı kanunun 9 ve 11. maddelerine paralel olarak hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesi, Belediye Başkanı’na bütçeye esas teşkil edecek bir stratejik plan ve performans programı hazırlama yükümlülüğü getirmektedir. Nitekim 38. madde gereğince Belediye Başkanının görevlerinden, bir tanesi de “belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak”(m.38/b)tır. Görüldüğü üzere kanun koyucu, Belediye Başkanı’na belediyenin kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla stratejik plan hazırlama ve bu plana ilişkin raporları Belediye Meclisi’ne sunma yükümlülüğü getirmektedir. Nitekim 5018 sayılı kanunda da düzenlendiği üzere belediyelerde üst yönetici konumundaki Belediye Başkanı, “bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden” Belediye Meclisi’ne karşı sorumludur (m. 11). Kanun koyucu üst yöneticinin bu sorumluluğunu, “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde” hazırlayacağı faaliyet raporları ile yerine getireceğini belirtmektedir (m. 41).

5018 sayılı kanunun 41. maddesiyle paralel hazırlanan 5393 sayılı kanunun 56. maddesi, Belediye Başkanına faaliyet raporu hazırlama yükümlülüğü getirmektedir.

Buna göre Belediye Başkanı,

- “stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri,
- belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile
- meydana gelen sapmaların nedenlerini ve
- belediye borçlarının durumunu”

açıklayan faaliyet raporunu hazırlayacak ve Belediye Meclisi’ne sunacak-

5393 sayılı kanunun 56. maddesinde Belediye Başkanının hazırlayacağı faaliyet raporunda, “bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere” yer verme yükümlülüğü getirilmektedir. Böylece Belediye Başkanı, sadece belediyenin kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasından değil, genel olarak belediye iktisadi teşekkülü (BİT) olarak ifade edilen bağlı kuruluş, işletme ve ortaklıkların da kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasından Belediye Meclisi’ne karşı sorumlu tutulmaktadır.

4. SONUÇ

Belediyeler, Anayasamızın 127. maddesi gereğince “mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması” amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Kanun koyucu, belediyelerin bu amaçlarını yerine getirebilmeleri için onlara bazı haklar ve imtiyazlar tanımıştır. Bu haklardan bir tanesi de kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilmeleridir (m.70). Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere bu faaliyet alanları dışında kurulan şirketlerin tasfiyesi gerekecektir. Bu noktada faaliyet alanları sınırlanan belediye şirketlerinin, vatandaşta da oluşturduğu algı gereğince kamu hizmeti sürdürdüğü söylenebilir.

Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere, belediye şirketlerinin kuruluş amacı kaynak oluşturmaktır. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyenin gelir ve giderlerini düzenleyen maddelerinde, gelirler arasında iştirak gelirleri (m. 59/h), giderler arasında da şirket ortaklık payı (m. 60/f) sayılmıştır. Bu düzenlemeler çerçevesinde, belediyenin şirket ortaklık oranları çerçevesinde şirket katılım payı ödediği ve şirket hâsılatından gelir elde ettiği görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18. maddesi gereğince Belediye Meclisi’nin kararı ile kurulan şirketlerin organları da belediye yöneticileri tarafından oluşturulmaktadır. Çoğunlukla yönetim kurulu başkanlığını, kurucu belediyenin

Belediye Başkanı'nın yaptığı, şirketlerin denetim organlarında 5216 sayılı kanun çerçevesinde belediye yöneticilerinin bulunması mümkündür.

Bu bilgiler ışığında, belediyeye kaynak oluşturan ve gider kalemlerinden birini teşkil eden belediye şirketlerinin üst yöneticisi konumundaki Belediye Başkanı, belediye şirketlerinin kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasından sorumludur. 5018 sayılı kanun, üst yöneticilerin bu sorumluluklarını hazırlayacakları stratejik planlarla yerine getireceklerini belirtmektedir. Bu noktada Belediye Başkanı, belediyenin stratejik planlarından ayrı olarak, belediye şirketlerinin de kendi stratejik planlarını hazırlamak zorundadır.

Belediye şirketlerinin 5018 sayılı kanun kapsamında olmadığı yorumu da kanımca doğru değildir. Kanun koyucu, 2. maddenin gerekçesinde, kamu iktisadi teşekkülleri ve kamuya ait şirketlerin kanun kapsamının dışında olduğunu ifade etmiştir. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere KİT'ler ile belediye şirketleri arasında her ne kadar benzerlikler olsa da kuruluş amaçları ve misyonları farklı kuruluşlardır. Belediye şirketleri her ne kadar kamuya ait şirket olarak nitelendirilebilecek olsa da mahalli idareler kapsamındaki kuruluşlardır ve mahalli idareler 5018 sayılı kanun kapsamındadır.

KAYNAKÇA

- DOĞAN YİĞİT. Saadettin, **Açıklamalı-Sorun Çözümlü Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu**, Seçkin Yayınları, Ankara 2005.
- YAZICI, Kader, **Belediye İktisadi Teşebbüsleri** (Yayınlanmamış Lisans Bitirme Tezi), Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Biga 2002.
- BERK. Ahmet, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri". **Sayıştay Dergisi**. Sayı 49. s. 47-63.
- Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara 2001.

AB ANAYASASI TARTIŞMALARI ÇERÇEVESİNDE ULUS DEVLET

Ahmet APAN*

Geçtiğimiz yıl içinde hem Fransız, hem de Hollanda halkının Avrupa Birliği (AB) Anayasasına ret oyu vermesi AB'nin geleceği ile ilgili kuşkuları artırmıştır. Kriz, her ne kadar şu an için aşılmış gözükse de, her an alevlenmeye hazırdır. Çünkü, İngiltere gibi kamuoyunun AB'ye sıcak bakmadığı sır olmayan ülkeler sırada beklemektedir. Bilindiği gibi, Anayasanın yürürlüğe girmesi için, 25 üyenin tamamında parlamentolardan onay alması gerekmektedir. Bu gelişmeler çerçevesinde AB nereden nereye geldi, bulunduğu noktadan gidebileceği yer neresi olur gibi soruların cevapları, Türkiye'nin üyelik başvurusunun geleceği bakımından önem kazanmıştır.

Bu yazı ile AB'nin orijini, geçirdiği evrim, karar alma süreci, politikaları ve nihayet Anayasası ele alınmıştır. AB'nin yapısının karmaşıklığından dolayı, yazı içerisinde olabildiğince özet ve anlaşılabilir bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Veri niteliğindeki bilgiler EIPA (Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü) Barselona Şubesi (Avrupa Bölgeler Merkezi) tarafından MEDA Programı kapsamında 31.01-04.02.2005 tarihleri arasında Brüksel'de düzenlenen yazının da katıldığı AB Temel Eğitimi Semineri'nden derlenmiştir.

AB'nin Orijini ve Gelişimi

İlk aşama olarak, İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa içinde federalist projeler ortaya konularak Avrupa'yı federal bir ülkeye dönüştürme çabaları yoğunlaşmıştır. Bu süreç içerisinde 1947'de Montrö, 1948'de La Hay Konferansları toplanmıştır. 1951 'de Avrupa Kömür Çelik Birliği'nin oluşturulması çabalarına başlanmış ve Jean Monnet ve Robert Schuman'nın gayretleriyle bu yönde bir Anlaşma hazırlanmıştır. 1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğu fikrinden hareketle Roma Anlaşması imzalanmıştır. 1958-1970 arasında ortak pazara geçiş denemeleri yaşanmış ve kurumsal birlik, malların serbest dolaşımı, rekabetçi sistem ve politikalar oluşturulması, işçilerin serbest dolaşımı, tarımsal

* Mülkiye Başmüfettişi.

ortak politikalar ve Avrupa Adalet Divanı oluşturulmuştur.

İkinci aşama, ilk genişlemenin yaşandığı bir dönem olarak geçiş dönemini sona erdirmiştir. Baş gösteren enerji krizi ile birlikte kuzeye doğru ilk genişleme (İngiltere, Danimarka, İrlanda) yapılmıştır. Bu dönemde, topluluk mali sistemi 1970-1975 arasında imzalanan anlaşmalarla dönüşüme uğramış, Avrupa Parlamentosuna doğrudan temsilci seçme yoluyla demokratikleşme sağlanmış ve yargı sistemi geliştirilmiştir.

Üçüncü aşama, 1980-2000 yıllarını kapsayan anlaşmaların gözden geçirilmesi, Akdeniz bölgesine doğru genişleme ve Topluluğun dünyaya açılması safhasıdır. Bu dönemde 1985-1992 arasında Jaques Delors'un "Avrupa Tek Pazarı" fikri uygulamaya konulmuş, Topluluk vatandaşı kişilerin serbest dolaşımını sağlayan Schengen Anlaşması yürürlüğe girmiştir.

Nihayet, 1992 Maastricht (1994'te yürürlüğe girdi) ve 1997 Amsterdam (1999'da yürürlüğe girdi) ile 2003'te yürürlüğe giren Nice Anlaşmaları AB'yi bugünkü haline getirmiştir.

AB Karar Alma Süreci (Katılımcı Aktörler ve Prosedür)

AB Konseyi, AB Komisyonu, AB Parlamentosu, Avrupa Adalet Divanı ve AB Sayıştay'ı olmak üzere bir hiyerarşi içerisinde örgütlenen AB içerisinde bu kurumların değişik görevleri vardır. AB Konseyi tarafından kanunlaştırılanlar dışındaki tüm tasarılar Komisyon tarafından geri çekilebilir veya değiştirilebilir. Anlaşma maddelerinin izin verdiği durumlarda bu tasarılar nitelikli çoğunlukla diğer hallerde oybirliği ile kabul edilmektedir. AB tasarılarının her biri;

- AB Parlamentosunun hangi prosedürünün uygulanacağı;
- Danışma amaçlı komitelere resmi olarak danışılıp danışılmayacağı;
- AB Konseyinin nitelikli çoğunluk veya oybirliğiyle mi karar vereceği, hususlarını içermek zorundadır.

AB Tasarıları önce sorumlu genel müdürlükler tarafından hazırlanmaktadır. Bunu yaparken dışarıdan danışma, içeriden koordinasyon amaçlı yardım alınabilir. Bu işlemler sonucunda taslak ve etki değerlendirme raporu hazırlanır ve sorumlu AB Komisyonu üyesince Genel Sekreterliğe sunulur. Sözlü ve yazılı prosedürlerin tamamlanmasından sonra Komisyon Koleji olarak adlandırılan kurum tarafından Komisyon önerisi olarak AB Konseyine sunulur. Bu aşamadan sonra Konsey ya da AB Parlamentosu ve Konseyi Kanunu olarak 2 biçimde hayat bulur. Kanun olarak çıkmadan önce tasarı Konsey tarafından sıray-

la gruplar ve daimi temsilciliklerin incelemesinden geçerken, AB Parlamentosu da komiteleri aracılığıyla bu incelemeyi tamamlar. AB Komiteleri 3 unsuru bünyesinde barındırmaktadır:

- Sorumlu Komite (Başkan, raportör, gölge raportör),
- Danışma Komitesi (Taslağı hazırlayan kişiler),
- Her Komitede bulunan politik grup koordinatörleri.

AB Komisyonu önerileri Konseye geldiğinde Parlamento, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi fikrini belirtmekte ve gerektiğinde, Komisyon önerisi değiştirilerek Konsey tarafından oybirliği ya da anlaşma maddesi izin veriyorsa nitelikli çoğunluk esasına göre kabul edilmektedir.

AB mevzuatı 4 biçimde hayata geçirilmektedir:

1. Yönetmelikler: Genel olarak ve üye devletlerin tamamında ve doğrudan uygulanırlar.
2. Direktifler: Bağlayıcı olmakla beraber şekil ve yöntemler bakımından ulusal otoriteler belirleyicidir.
3. Kararlar: Konu ettikleri alanlar için tamamıyla bağlayıcıdır.
4. Tavsiye ve Düşünceler: Herhangi bir bağlayıcılıkları yoktur.

Nitelikli Oy Çokluğu İlkesi ve Ortak Karar Usulü

Anayasa ile AB'nin karar alma mekanizmasında oybirliği uygulaması vergi ve dış politika gibi alanlarda korunurken, diğer alanlarda nitelikli oy çokluğu yöntemi genel ilke olarak benimsenmiş bulunmaktadır. 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi'nden bu yana gerçekleştirilen her kurucu antlaşma değişikliği ile biraz daha yaygınlaştırılan nitelikli oy çokluğu uygulaması Anayasa ile AB'nin temel karar yöntemi haline getirilmektedir. AB Konseyi veya AB Bakanlar Konseyi'nde bir kararın alınabilmesi için, nitelikli çoğunluk için, Avrupa Konseyi komiserlerinin yüzde 55'inin, yani en az 15 temsilcinin bir konu üzerinde uzlaşması gereklidir. Aynı zamanda, bu üyelerin AB ülkelerinin toplam nüfusunun en az yüzde 65'ini temsil etmeleri şartı da aranmaktadır. Bu itibarla, bütünleşmenin başlangıcından bu yana uygulanan ve son olarak Nice Zirvesi'nde büyük pazarlıklar sonucu genişlemenin ardından uygulanacak biçimiyle öngörülen ağırlıklı oy sistemine 1 Kasım 2009 tarihi itibarıyla son verilmesi tasarlanmaktadır.

Yasama alanında uluslar üstünlüğü ve etkinliği artırma amacını taşıyan söz

konusu Anayasa düzenlemeleri, özellikle AB’de küçük ve büyük üye devletler arasında devam etmekte olan tartışmaların da önemli bir unsurunu oluşturmaktadır.

Ayrıca, Maastricht Antlaşması ile getirilen ve 1993 yılından beri uygulanarak AB Bakanlar Konseyi ile Avrupa Parlamentosu’nu yasama sürecinde “ortak” ya da “eşit” konumuna getiren ortak karar usulünün de Amsterdam ve Nice Antlaşmaları’nda uygulama alanının artırılması eğilimine devam edilmesinden sonra Anayasa ile esas yasama yöntemi hâline getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede, danışma ve uygun görüş (onay) usulleri istisna niteliğinde olacaklar ve ancak Anayasada açıkça belirlendiği durumlarda uygulanacaklardır.

Yasama alanında Avrupa Parlamentosu’nun, dolayısıyla bütünleşmenin demokratik meşruiyetinin güçlendirilmesi yanı sıra bu alanda atılan uluslar üstülüğün güçlendirilmesine de hizmet edecek niteliktedir. Ayrıca, farklı ve çeşitli yasama usullerinin bir arada mevcudiyetinin yarattığı karmaşanın da önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

AB Politikalarına Bir Bakış

AB’yi ortaya çıkaran sebepler ‘farklılıkları ortadan kaldırarak ekonomik ve sosyal entegrasyonu sağlamak, Avrupa endüstrisini rekabetçi kılmak, küresel bazda Avrupa’yı ekonomik ağırlığa sahip kılmak ve ekonomik araçlarla siyasal bir birliği gerçekleştirmek” hedefleridir. AB bu hedeflere ulaşırken “enflasyonsuz bir büyüme ortamında dengeli gelişme, istihdam, sosyal koruma, ekonomik ve sosyal uyum, dayanışma” gibi temel görevlere sahiptir. Bu görevler, “ortak pazar, ekonomik ve parasal birlik, ortak politikalar ve faaliyetler” gibi araçlar aracılığıyla yerine getirilir.

Üye ülkeler bakımından ortak politikalar ve faaliyetler AT Anlaşmasının 3 ve 4. maddelerine göre aşağıda belirtilmiştir:

- Malların, insanların, hizmetlerin, sermayenin herhangi bir engelle karşılaşmadan Pazar içinde dolaşımı,
- Ortak ticaret politikası,
- Ortak tarım politikası,
- Ortak taşıma politikası,
- Tam rekabetçi bir sistem kurmak,

- İstihdam politikalarının koordinasyonu,
- Sosyal politika,
- Çevresel politika,
- Ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmek,
- Endüstriyel rekabeti güçlendirmek,
- Ar-Ge faaliyetlerini ilerletmek,
- Trans-Avrupa Şebekelerini geliştirmek,
- Eğitime, öğretime ve kültüre katkı,
- Ortak hareketi geliştirme,
- Enerji, sosyal koruma ve turizm konularında önlemler,
- Tek para birimi ve para politikası (EMU).

Ortak politikalarından en önemli 3'üne değinmek yerinde olur.

1) AB'nin ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması konusunda bölgesel politika uyguladığı görülmektedir. Bölgesel politikaların uygulanmasında yapısal fonlar kullanılmaktadır. Bu yapısal fonlar "ERDF (1975), ESF (1958), EAGGF- Rehberlik Bölümü (1962), FIG (1994), Uyum Fonu (1993), AYB (Avrupa Yatırım Bankası) Fonları. Bunların dışında aday ülkeler için PHARE, ISPA ve SAPARD Fonları vardır.

Üye ülkelere yönelik fonların hangi durumlarda kullanıldığına kısaca bir bakarsak;

ERDF (Bölgesel Kalkınma); AB milli gelir ortalamasının %75 ve altında milli gelir ortalamasına sahip bölgeler için kullanılan fondur.

ESF: Eğitim ve hizmet içi eğitim için kullanılan fondur.

EAGGF (Rehberlik): Çiftliklerin modernizasyonu vb. işler için kullanılan fondur.

FIG: Yapısal önlemlerle ilgili fondur.

CF (Uyum Fonu): Milli geliri AB ortalamasının %90'ından altındaki bölgeler için çevre, taşımacılık projeleri vb. ile ilgili fondur.

2000-2006 yılları arasında 195 milyar Eurosu Yapısal Fonlara, 18 milyar Eurosu Uyum Fonuna harcanmak üzere bölgesel politikalara toplam 213 milyar

Euro kaynak ayrılmıştır.

2) İkinci olarak, kişilerin ve işçilerin serbest dolaşımı; işçilerin serbest dolaşımı ve kendi işini kurma özgürlüğü olarak ele alınmalıdır. Buradaki amaç, iş arama hakkını, piyasaya ulaşma ve şirketlerde çalışma hakkı, oturma hakkı, işten ayrılınca da oturmaya devam etmek hakkını sağlamaktır. Bu hakların uygulanmasında mutlak eşitlik şart olup, AB üyesi olmayan aile üyeleri için de geçerlidir.

3) Üçüncü olarak, tek para birimi ve para politikasına değinmek (EMU) yerinde olur. EMU içerisinde yer alabilmek için bazı kriterler vardır:

- Enflasyon oranı %1,5'tan fazla olmamalıdır.
- Faiz oranı %2'den fazla olmamalıdır.
- Bütçe açığı milli gelirin %3'ünden fazla olmamalıdır.
- İç borçlanma milli gelirin %60'ından fazla olmamalıdır.
- Son iki yıllık döviz kuru oranı mekanizması performansı iyi olmalıdır.

Burada, 28 Eylül 2000 tarihli referandum sonucu İngiltere ve Danimarka'nın EMU içerisinde yer almadığını, İsveç'in ise istisnai anlaşma yaptığını hatırlatmak yerinde olur.

AB Mevzuatı (Doğası, Uygulaması ve Üstünlüğü)

AB yasal düzeninin genel özelliklerini şöyle özetlemek mümkündür:

- 1) Özerktir.
- 2) Karmaşıktır.
- 3) Çeşitli kanun yapıcı kurumlar vardır.
- 4) Ahenkten yoksundur.

AB mevzuatının karmaşıklığının sebebi yasal kaynakların, yasal araçların, yasal dayanakların ve kanun yapma prosedürlerinin çeşitliliğindendir. AB esasen 4 ana anlaşma üzerine kurulmuştur:

- Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu oluşturan 1951 tarihli Paris Anlaşması,
- AET'yi oluşturan 1957 tarihli Roma Anlaşması,
- Avrupa Atomik Enerji Topluluğunu oluşturan 1957 tarihli EURATOM

- AB'yi oluşturan 1992 tarihli Maastricht Anlaşması.

Bunların dışında değişiklik yapan anlaşmalar ve AB'ye üyelik anlaşmaları da önemli anlaşmalardandır. AB'nin mevzuat yapma konusundaki karmaşık yapısı aşağıdaki 2003 yılına ait tablodan daha iyi anlaşılabilir. Tablodan görüleceği gibi AB mevzuatı farklı kurumlar tarafından yapıldığı gibi sayısal olarak da bir hayli fazladır. Bu kadar çok ve karmaşık mevzuatın normal AB vatandaşları tarafından anlaşılması pek mümkün değildir. Bu ülkelerdeki resmi makamların bile gerek mevzuat yapma, gerekse çıkan mevzuatı takip etme konusunda ne kadar başarılı oldukları tartışmalıdır.

Mevzuat Yapan Kurumlar	Yönetmelikler	Direktifler	Kararlar	Tavsiyeler	Toplam
Parlamento ve Konsey	35	41	9	-	85
Konsey	154	19	30	12	215
Komisyon	648	61	560	24	
Toplam	837	121	599	36	1593

Sonuç olarak, **AB yapısının basitleştirilmesi gereken karmaşık bir sisteme sahip olduğu açıktır.** Bu basitleştirmenin yanı sıra şeffaflık ve demokratik meşruiyet AB açısından mutlaka sağlanması gereken hususlardır. AB Anayasasının sistemi basitleştirerek daha açık ve daha şeffaf kılacağı umulmaktadır. Ancak, Fransa ve Hollanda'daki referandum sonuçları AB vatandaşlarının Anayasa hakkında pek de böyle düşünmediğini ortaya koymuştur.

AB Anayasası

AB Mevzuatı konusunda önemli bir başka husus ise, AB Anayasası Tasarısıdır. İlk taslağı 18 Temmuz 2001'de ikinci taslağı 18 Haziran 2004'te, üçüncü ve son taslağı ise 29 Ekim 2004'te görüşülmüştür. Tasarı bu görüşmelerin ardından 29 Ekim 2004'te Roma'da imzalanmıştır.

AB Anayasası taslağını; Fransa'nın eski cumhurbaşkanı Valéry Giscard D'Estaing liderliğinde oluşturulan 108 üyeli konvansiyon, bir buçuk yıl süren

çalışmaları ile hazırlamıştır. Konvansiyon, AB hükümetleri, parlamentoları ve Avrupa Komisyonu üyelerinden oluşuyordu. Türkiye de oy hakkı bulunmamasına rağmen, diğer adaylarla birlikte bu Konvansiyonda temsil edilmiştir.

AB'nin bir Anayasaya ihtiyaç duyma nedenlerini 3 açıdan ele almak mümkündür:

- **Teknik/Yasal Sebepler:** AB'nin kurumsal ve yasal düzeni yalnızca bir Anayasa tarafından basitleştirilebilir.
- **Fırsat:** AB'nin şu anda yaşadığı politik ve yapısal sorunlar yalnızca bir Anayasa aracılığıyla aşılabılır.
- **Sembolik Olarak:** Anayasaların politik entegrasyon bakımından sembolik bir anlamı vardır.

Anayasa, AB'nin yapılarını şekillendiren ve geride bıraktığımız 50 küsur yıl boyunca imzalanan çok sayıda anlaşmanın yerine geçmekte ve AB'nin ne olduğunu, neri yapıp yapamayacağını tek bir belge içinde toplamaktadır. Belge hayata geçirildiğinde AB bir serbest ticaret bölgesinden ibaret olmayan bir yapı kazanacaktır.

Anayasa ancak 25 üyenin tamamından onay alırsa yürürlüğe girecektir. AB Anayasası üye ülkelerce onaylanırken zorlukla karşılaşıldığında konu AB Konseyi'nin önüne gelecektir. Buna göre, Anayasa Taslağı Anlaşmasının imzalanmasından 2 yıl geçtikten sonra üye ülkelerin 4/5'i Anayasayı onaylar; ancak, 1 veya daha fazla üye onaylama sürecinde sıkıntıya düşerse konu Konseye havale edilecektir. Bunun anlamı bazı ülkelerin Anayasayı red etmeleri halinde bile çözüm olasılığının mevcut olmasıdır. Ancak, yol ise tam olarak belli değildir. Ret kararı alan ülke çekince oluşturan konulara şerh koyduktan sonra anayasayı ikinci kez referanduma sunabilir, birlikten ayrılmayı seçebilir ya da anayasa metninde en baştan değişikliğe gidilmesi gerekebilir. Geçmişte de İrlanda ve Danimarka bazı AB anlaşmalarını reddettiğini, halkın desteğinin ancak ikinci oylamada sağlanabildiğini hatırlatmak gerekir.

AB Anayasa Taslağına bakıldığında 4 bölüm, 448 madde, 36 protokol, 2 ek protokol ve 50 bildiriden oluştuğu, toplam 349 sayfa tuttuğu görülmektedir. Anayasanın bölümleri ele alındığında;

1. Bölüm genel ilkeler ve kurumsal yapı,
2. Bölüm AB'nin temel hakları,
3. Bölüm Birliğin politikaları ve işlevleri,

4. Bölüm genel ve son hükümlerden oluşmaktadır.

Anayasanın getireceği yapıya bakıldığında ise;

1- Avrupa Parlamentosu: Üye sayısı 750 ile sınırlanırken, Anayasa bu sandalyelerin kime dağıtılacağını Avrupa Konseyinin sorumluluğuna bırakmaktadır. Konsey 2009 seçimlerinden önce bu dağılımı gerçekleştirecek, üye ülkelere en az 6, en çok 96 sandalye tahsis edilecektir.

2- Avrupa Konseyi: Üye ülkelerin devlet ya da hükümet başkanlarından, Konsey Başkanından, Komisyon Başkanından, Avrupa Konseyince nitelikli çoğunlukla seçilecek Dış İşleri Bakanları Birliği Başkanından oluşacaktır. Mevcut değişken başkanlık sistemi terk edilerek, yerine 2,5 yıllığına Konsey tarafından nitelikli çoğunluk esasına göre bir Başkan seçilecektir. Kararlar oy birliği ile alınacaktır.

3- Bakanlar Konseyi: Bakanlar Konseyinin oluşumu şöyledir:

a) Genel İşler Konseyi: Farklı Konsey işlerinin yerine getirilmesinin sürekliliğini temin eder.

b) Dış İşler Konseyi: Avrupa Konseyinin belirlediği çizgide Birliğin dış işleri faaliyetlerini yürütür. Dış İşleri Bakanları Birliğince yönlendirilir.

c) Diğer Konsey Oluşumları: Avrupa Konseyi kararınca kurulan ve başkanlıkları sıra ile el değiştiren oluşumlardır.

Bakanlar Konseyinde karar alma süreci nitelikli çoğunluğa ihtiyaç duymakta olup, bu çoğunluk şartlara göre değişebilmektedir. Komisyon tasarısının aradığı durumlarda nüfusun %65'ini oluşturacak biçimde üye ülkelerin %55'i nitelikli çoğunluğa sahip olacak, en az 4 üye ülkeyi kapsayacak biçimde nüfusun %35'i bloke etme hakkına sahip azınlık olacaktır. Komisyon tasarısının aramadığı hallerde 2/3 kuralına göre üye ülkelerin %72'si, nüfusun en az %65' ini oluşturacak biçimde nitelikli çoğunluğu sağlayacaktır.

4- AB Komisyonu: 2014'e kadar mevcut durum korunacak, yani Nice Anlaşmasının öngördüğü gibi her ülkeden bir komiser görev yapacaktır. 2014'ten sonra üye ülkelerin 2/3'ü oranında komiser sırayla seçilecektir.

5- Avrupa Adalet Divanı: AB Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve Özel Mahkemelerden oluşmaktadır.

Anayasanın getirdiği en önemli yeniliklerden birisi AB'nin altı ayda bir ülkeler arasında başkanlık değiştirmekten vazgeçiyor olmasıdır. Anayasa ile,

daha çok sembolik bir makam olan AB başkanlık koltuğuna oturacak kişinin, üye ülkelerin liderlerinden oluşan Avrupa Konseyi tarafından seçilmesi ve daha sonra da Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanması öngörülmektedir. Konsey'e başkanlık edecek olan AB Başkanı'nın ya da Cumhurbaşkanı da denilebilir görev süresi iki buçuk yıl olarak belirlenmiştir. Bu süre en çok bir dönem için uzatılabilecektir.

Anayasa AB'nin kendisine bir Dışişleri Bakanı seçmesini de sağlayacaktır. Dışişleri bakanının seçilmesi de başkanlık seçiminde olduğu gibi, yine Komisyon ile istişare halinde Konsey tarafından yapılacaktır. Dışişleri Bakanının görev alanı daha çok sözcü niteliğinde 'sınırlı' bir yetki olarak göze çarpmaktadır.

Anayasadaki AB'nin yapısına yönelik yer alan değişiklikler incelendiğinde ulus devlet anlayışından vazgeçilmediği, birçok alanda ortak politikaların ulusal hükümetler tarafından oluşturulması uygulamasına devam edilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Ancak devletlerin iç pazarlarını düzenlemede, dış ticarete, tarım, balıkçılık ve çevre alanlarında bazı haklarından vazgeçerek AB normlarına uyması gereklidir. Öte yandan, Anayasanın en azından günlük yaşama fazla bir etkisi olmayacağını, Başkanlık ve dışişleri bakanlığının zaman içinde önemli görevler olarak sivrilmeye aday olsa da halkın, AB'nin işleyişi açısından fazla bir fark görmeyeceğini de belirtmek gerekir.

SONUÇ

Bu bilgiler ışığında Avrupa ve geleceği konusunda kestirimde bulunmak çok kolay gözükmemekle birlikte "Federal Avrupa" fikrinin hala belli bir olgunluğa ulaşmadığı görülmektedir. Bu arada, "federal" kelimesinin Maastricht Anlaşmasının taslak belgelerinde yer almasına karşın, "Birlik" kelimesinin daha çok yakınlık ifade ettiği ve daha önce AET Anlaşmasının "Giriş" bölümünde de kullanıldığı için tercih edildiği bilgisini de verelim. Yani, Avrupa, yola çıkarken Amerika Birleşik Devletleri benzeri bir Avrupa Birleşik Devletleri olmayı hedeflemişti. Görüldüğü üzere AB, 21 inci yüzyılın başlangıcında hem derinleşme çabaları, hem de genişlemenin başarıyla tamamlanması bakımından önemli bir kavşak noktasındadır.

Türkiye açısından hayati önemi haiz bir konu, ülkemizin nasıl bir Avrupa içinde yer almak istediği sorusuna henüz cevap verememiş olmasıdır. Bütünöyle olmasa da federasyon niteliğini güçlendirmeyi, bir başka ifadeyle üye ülkelerin ulusal egemenliklerinden ödün verilmesi suretiyle Birliği güçlendirmeyi amaçlayan Anayasa ülkemiz açısından üyelik ile birlikte sağlanacak ekonomik

avantajların yanı sıra, ulusal kültüründen, değerlerinden ve tercihlerinden fedakarlık anlamına da gelmekte midir? Bu soruya cevap verirken dikkatli olmak gerekir. Türkiye'nin Kopenhag Siyasî Kriterlerine uyum amacıyla TBMM'den çıkartmış olduğu uyum yasa paketleri ve reform düzenlemeleri etrafında şekillenen tartışmalar aslında ülkemizin ulusal egemenlik yetkilerinin bir üst otoriteye devredilmesine hazır olup olmadığı konusunda soru işaretlerinin devam etmekte olduğunun bir göstergesi sayılabilir. Bu nedenle de ülkemizde “AB'nin ne olup ne olmadığının açıkça anlatılması” hususu daha da önem kazanmaktadır.

Ana hatlarıyla incelediğimiz Anayasal Antlaşma Taslağı'nın AB'nin derinleşme sürecinde önemli bir aşama oluşturduğu, bütünleşmenin uluslarüstü ve federal benzeri niteliğini biraz daha güçlendirdiği, AB'nin demokratik meşruiyet sorununa bazı çözümler öngördüğü ve etkili işleyen bir kurumsal yapı ile sonuç doğurucu politikalar ortaya koymakta belli bir başarı sağladığı belirtilebilir.

Buna karşılık, AB'nin sadece adı “anayasa” olan bir kurucu antlaşma hazırlamakla ulus devletler temelinde yükselen kendine özgü bir yapı olmaktan. çıkıp, federal bir siyasî birlik oluşturduğunu iddia etmek de mümkün görünmemektedir. Nitekim, özellikle siyasî bütünleşme alanında henüz böyle bir yapıdan çok uzak olduğu Anayasal Antlaşma Taslağı'nın bu alanda getirdiği düzenlemelerle bir defa daha ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, ulus devlet olgusunun güçlü olduğu ülkelerden yükselen muhalefet sesleri bizi bu konuda dikkatli olmaya davet etmektedir. En doğrusu bu konularda kesin yargılarla kendimizi sınırlamaktan çok gelişmeleri yakından takip etmek olacaktır.

Bu çerçevede, Türkiye - AB ilişkileri de yaklaşık bir yıl sürecek önemli bir döneme girmiş bulunmaktadır. Devam eden tarama süreci ve arkasından gelecek olan diğer aşamalar dikkatle yürütülmek zorundadır. Kanımızca, Avrupa kültüründe var olan müzakerecilik kültürü Anayasanın referandumlarla reddine de bir çözüm bulacaktır. Ülke olarak bizim de müzakere kültürünü benimseyip, her konuyu en ince ayrıntısına kadar masaya yatırmamız, üzerinde düşünüp tartışmamız gereklidir. Bu, uzun ve sıkıcı bir süreç olmaya adaydır. Ancak, 1963 yılından beri her iktidar döneminde ülke olarak içinde olmayı arzu ettiğimiz bir yapıya mümkün olduğunca az sorunla girmenin en kolay yolu da budur.

AVRUPA BİRLİĞİ VE GELECEĞİ

A. Kadir KAYA*

GİRİŞ

Dünyanın yaşadığı iki büyük savaştan sonra uluslararası alanda bu savaşların tekrar yaşanmaması için değişik arayışlara girilmiştir. Bu süreç uluslararası kuruluşların doğmasını sağlamıştır. Bilim ve teknolojiadaki baş döndürücü gelişme ile birlikte sanayileşme ve üretimdeki artış yeni pazarların aranması v.b. etmenler, küreselleşme, entegrasyon ve bölgesel entegrasyon terimlerinin literatüre girmesini sağlamıştır. Günümüzde bölgesel entegrasyon kavramı, aynı coğrafyada bulunan ülkelerin ekonomik, üretim, pazarlama, siyasi hatta sosyo-kültürel ve stratejik güçlerini birleştirme ve bu yöndeki çabalarını ifade etmek için kullanılmaktadır. Entegrasyon ise bölgesel işbirliğinin sınırlarını aşan, daha geniş kapsamlı bir kavramdır.

Entegrasyonlar veya bölgesel entegrasyonlar geneli itibarıyla, ülkelerin veya bölge ülkelerinin karşılıklı menfaatleri doğrultusunda yaşanan yoğun ilişkilerle ortaya çıkmakta, gelişmekte ve güçlenmektedir. Bu ilişkilerin temelini güvenlik, karşılıklı ekonomik ve ticari menfaatlerin oluşturduğu, daha sonra yaşanan gelişmelerle, ilişkilerin, siyasi, sosyo-kültürel ve stratejik boyut kazandığı görülmektedir.

Entegrasyonlar veya bölgesel entegrasyonların geleceği, bu oluşumların içinde yer alan ya da bu oluşumlarda yer almak isteyen ülkeler açısından son derece önemli bir konudur.

Entegrasyon ve bölgesel entegrasyon çerçevesinde oluşan birliklerin, varlıklarını temin eden ve gelişmelerini sağlayan bir takım etmenler vardır. Bu etmenlerin başında birliğe üye ülkelerin karşılıklı menfaatleri gelmektedir. Bu menfaatler devam ettiği sürece bu birlikteliğin devam edeceği ve gelişeceği, menfaatlerin azaldığı oranda da birliğin devamının zora gireceği söylenebilir.

Avrupa Birliği'nin geleceği konusu birlik içerisinde yer alan ülkeleri ilgilendirdiği kadar, bu birliğe girme çabası içerisinde olan ülkemizi de yakından

* Mülkiye Başmüfettişi.

ilgilendirmektedir. Bu çalışmada; Avrupa Birliği'nin tanımı, gelişme süreci, üyeleri, geleceğini sağlayacak unsurları ile devamını engelleyecek unsurlar ele alınmış ve Avrupa Birliği'nin geleceği konusu incelenmeye çalışılmıştır.

1. AVRUPA BİRLİĞİNİN TANIMI

Avrupa Birliği, Avrupa Topluluğu, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu adlarıyla bilinen toplulukların 1992 Maastricht Anlaşmasıyla birleştirilmesi ile oluşmuştur.¹

Avrupa Birliği'nin amaçlarını; özgürlük ve demokrasi ilkelerini korumak, tüm üyeler tarafından insan haklarına saygı, temel haklar ve hukukun üstünlüğü kuralının uygulanması ile kıtanın bütünleşmesinin barışçıl yollarla daha da ilerletilmesi, yeni üyelerle birlikte istikrar ve refah bölgesinin sınırlarının genişletilmesini sağlamak olarak belirtebiliriz.²

Avrupa Birliği, özgürlük, güvenlik ve adalet, birlik vatandaşlığı, ekonomik ve parasal birlik, serbest dolaşım, malların serbest dolaşımı, ortak anayasa, ortak kurumları temel ilke olarak kabul etmiştir.³

Avrupa Birliğini, aralarında ekonomik, ticari, sosyo-kültürel, siyasi ve stratejik birlik öngören ve bunu ortak hukuk, ortak karar alma mekanizmaları, ortak kurumlar ile gerçekleştirme hedefi olan 25 üye ülkenin bir araya gelerek oluşturdukları devletler topluluğu olarak tanımlamak mümkündür.

2. AVRUPA BİRLİĞİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Avrupa'da birlik kurma düşüncesi çok eskilere dayanmaktadır. Tarih boyunca pek çok düşünür Avrupa'da bir birliğin olması gerektiğine inanmaktaydı. Fransız yazar Victor Hugo; “ABD nasıl yeni bir dünyayı taçlandırdıysa, bir gün gelecek Avrupa Birleşik Devletleri de dünyayı süsleyecektir.” diyerek bu inancını dile getirmekteydi.

Bu düşüncülerin yanı sıra Avrupa Birliği'ni zor kullanarak oluşturmak isteyen Napoleon gibi iktidar sahipleri de tarih sahnesinde görülmüştür.⁴

1 Yıldırım. Hasan Hüseyin, Avrupa Birliği Sağlık Politikaları: Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerin Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Performans Analizi ve Politika Önerileri, Doktora Tezi, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, 2004.

2 www.deltur.cec.eu.int/-35k-16 Mart 2006, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfası, 18.03.2006.

3 Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Odalar ve Borsalar Birliği, Avrupa Birliği ve Türkiye, 5. Baskı, Ankara, 2002, sh: 16, 19.

4 Karluk, Rıdvan, AB ve Türkiye. Beta Basım, 6. Baskı, İstanbul, 2002, sh: 1.

Ancak ciddi olarak birleşik Avrupa oluşturma düşüncesi, II. Dünya Savaşı sonrasında işlerlik kazanmıştır. Yaşanan korkunç yıkımın bir daha olmaması için, savaşın ana sebebi olan ekonomik sorunların giderilmesi amacıyla, ilk etapta sınırlı bir birlik oluşturma fikrinin ağırlık kazanması sonucu Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKTÇ) kurulmuştur. Bu topluluk Avrupa Birliği'nin çekirdeğini oluşturacaktır.⁵

2.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKTÇ), 18 Nisan 1951 tarihli Paris Antlaşması'yla altı ülke arasında (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda) kurulan ilk Avrupa Topluluğudur.⁶

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKTÇ) kurulması yönündeki ilk girişim 9 Mayıs 1950 tarihinde Robert Schuman tarafından yayınlanan bir çağrı ile yapıldı.

Schuman Planı olarak adlandırılan bu belgede, savaş sanayinin ana maddeleri olan kömür ve çeliğin üretim ve kullanımının uluslar üstü bir organın sorumluluğuna bırakılması öngörülmüyordu. Ayrıca bütün Avrupa ülkelerine açık olmakla beraber birliğin temelinin, tarihi düşmanlığın giderilmesi için Fransa - Almanya ekseninde kurulması gerekliliği planda belirtilmekteydi.

Bu çağrıya Fransa, Almanya ile beraber Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya olumlu cevap verdi. Böylece 18 Nisan 1951 yılında Paris'te bu altı ülkenin katılımıyla, Schuman Planı esasları çerçevesinde AKTÇ kurulmuş oldu.

AKTÇ'nin kurulmasıyla birlikte demir-çelik pazarlarının birleştirilmesiyle elde edilen başarı, diğer alanlardaki entegrasyon fikrini yeniden gündeme getirmiştir.⁷

2.2. AET ve EURATOM

Avrupa Ekonomik Topluluğu, 25 Mart 1957 tarihinde imzalanan Roma Antlaşması ile kurulmuştur.⁸

1952 yılında yürürlüğe giren AKTÇ'nin başarıyla uygulanması üye devletleri daha fazla entegrasyon için umutlandırmıştır. Siyasal ve savunma alanın

5 Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, AB ve Türkiye, 5. Baskı, Ankara, 2002, sh:9.

6 İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, AB ve Türkiye-AB İlişkileri, 2. Baskı, İstanbul, 2003, sh:43.

7 a.g.e. sh:43.

8 a.g.e. sh:35.

da işbirliği içeren denemeler yapılmış ancak başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Bunun üzerine, ekonomik alanda entegrasyon ile siyasal birliğin oluşturabileceği fikri ağırlık kazanmış ve AKTÇ'yi kuran altı devlet 25 Mart 1957 tarihinde Roma Antlaşması'm imzalamıştır. Bu antlaşma esas olarak, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu antlaşmalarından oluşmaktadır.

AET anlaşması ile üye ülkeler arasında; ekonomi politikalarının yakınlaştırılması yoluyla bir ortak pazarın kurulması, ekonomik faaliyetlerin uyum içinde geliştirilmesi suretiyle malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbestçe dolaşımı yoluyla ekonomik kalkınmayı hedeflemişlerdir. AET'nin nihai hedefi, siyasal bütünlüğe ulaşmaktır.⁹

Altı ülkenin AET'yi kurması diğer Avrupa ülkelerini rahatsız etmişti. Bu süreçte AET'nin kurulmasından sonra İngiltere'nin başını çektiği karşıt grup¹⁰ Kasım 1959'da Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA) kurdular.¹¹

2.3. Avrupa Birliği

1967 yılında üç topluluğun (AKÇT, AT, Euratom) yürütme organları birleştirilmiştir.¹² 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile Avrupa Topluluğu Avrupa Birliği adını almıştır.¹³ Avrupa Birliğini kuran Maastricht antlaşması, Avrupa Topluluklarına yeni boyutlar kazandırmıştır. Bu anlaşma ile Avrupa Birliği yeni bir hukuksal yapı kazanmıştır. Maastricht antlaşması ile elde edilen temel yenilikleri kısaca başlıklar halinde belirtecek olursak, bunlar; a) Ekonomik ve Parasal Birlik, b) Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası (Savunma, Avrupa Vatandaşlığı, Konsey'de Çoğunluk Oylamasının Genişletilmesi, Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Uyum), c) Adalet ve İçişleri İşbirliği, başlıkları altında toplanabilir.

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELİŞİMİ VE GENİŞLEME SÜRECİ

3.1 Avrupa Birliği'nin Gelişimi

1967 yılında, üç topluluğun (AKTÇ, AET, EURATOM) yürütme organları

9 Karluk. Rıdvan, a.g.k. ,sh:11,12.

10 İngiltere, Danimarka, Norveç, İsveç, Avusturya, İsviçre, Portekiz.

11 Çalış, Şaban,Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri, Nobel Dağıtım, Ankara 2001 ,sh:30,31.

12 Milli Güvenlik Akademisi, Avrupa Birliği ve Türkiye, Yayın no:2, Ankara, 2003, sh:7.

13 İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, AB ve Türkiye-AB İlişkileri, 2. Baskı, İstanbul, 2003, sh: 142.

birleştirilmiştir. Gümrük birliği 1968 yılında belirlenen tarihten 10 ay önce gerçekleştirilmiştir. 1974 yılı sonunda ise Devlet ya da Hükümet Başkanlarını bir araya getiren Avrupa Birliği Konseyi yılda en az üç kez olmak üzere toplanmaya başlanmıştır. 1979 yılından itibaren Avrupa Parlamentosu, üye ülke vatandaşlarının genel oyu ile seçilmeye başlanmış, Parlamentonun bütçe konusundaki yetkileri artırılmıştır. 1978 yılında Avrupa ekonomik ve para birliğine gidecek süreç başlatılmıştır.

1986 Şubat'ında imzalanan Tek Senet Anlaşmasıyla, topluluğun tek Pazardan oluşacağı, bu pazarda malların, bireylerin, sermayenin, hizmetlerin serbestçe dolaşımı karara bağlanmıştır.

10 Şubat 1991 tarihinde kabul edilen ve 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Anlaşması, tek bir Avrupa parasının hayata geçirilmesinin takvim ve koşullarını saptamaktadır. Aynı zamanda ortak bir Dışişleri ve Savunma Politikasına gidilmesi, adli ve içişlerinde işbirliği yapılması öngörülmektedir. Antlaşma ile, toplulukların Avrupa Topluluğu olarak anılması, politik entegrasyon sürecine vurgu yapılmak istendiğinde Avrupa Birliği (AB) olarak ifade edilmesi kararlaştırılmıştır.

Avrupa Birliğinin gelişimi aşağıdaki tabloda şematize edilmiştir.¹⁴



14 Yıldırım, Hasan Hüseyin, Avrupa Birliği Sağlık Politikaları: Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerin Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Performans Analizi ve Politika Önerileri, Doktora Tezi, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, 2004

17 Haziran 1997 Amsterdam Anlaşmasıyla, Avrupa Birliği'ni yapılandıran daha önceki anlaşmalar (Roma Anlaşması, Avrupa Tek Senedi, Maastricht Anlaşması), birleştirilerek, değişim tamamlanmıştır.¹⁵

1 Şubat 2003'te yürürlüğe giren Nice Anlaşmasıyla son genişleme dalgasıyla oluşacak Avrupa Birliği'nin demokratik bir yapıda işleyebilmesi için kurucu anlaşmalarda gerekli olan değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca, çözüme kavuşmayan pek çok konu 2004 yılında yapılacak Hükümetler arası konferans sürecine bırakılmıştır.¹⁶

3.2 Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci

Roma Anlaşmasının yürürlüğe girdiği 1958 yılından itibaren altı ülkenin¹⁷, oluşturduğu üç topluluk (AKÇT, AET, EURATOM) başarılı bir uygulama göstermiştir.

Bunun üzerine İngiltere alternatif serbest ticaret bölgesi oluşturma projesinin gerçekleştiremeyeceğini görerek, 1969 yılında Danimarka, İrlanda ve Norveç ile beraber üyelik başvurusunda bulunmuştur. İki yıl süren müzakereler sonucunda İngiltere, İrlanda, Danimarka 22 Ocak 1972 tarihinde Topluluğa katılmışlar, Norveç ise katılma anlaşmasını yaptığı referandumla reddetmiştir,

1981 yılında Yunanistan'ın ve 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in katılmasıyla üye sayısı 12'ye yükselmiştir.

1995 tarihinde ise daha önce EFTA üyesi olan Avusturya, Finlandiya, İsveç tam üye olmuşlardır.¹⁸

1 Mayıs 2004 tarihinde Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Malta, Slovakya ve Slovenya birliğe üye olmuşlardır.¹⁹ Halen Bulgaristan, Romanya, Türkiye ve Hırvatistan aday statüsünde bulunmaktadır.²⁰

Avrupa Birliğine üye ülkeler ile aday ülkelere ait bazı bilgiler, aşağıda tablo halinde gösterilmiştir. Buna göre; Avrupa Birliği tarihindeki en büyük

15 Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.k,sh: 12,13.

16 Karluk, Rıdvan, a.g.k, sh: 115.

17 .Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg.

18 Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.k, sh: 13,14.

19 Yıldırım, Türkan, Avrupa Birliği Genişlemesi ve Sağlık: Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Sağlık Sisteminin Karşılaşabileceği Sorunlar Hakkında Değerlendirmeler H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Uzmanlık Tezi, 2004.

20 www.deltur.cec.eu.int/-35k-16 Mart 2006, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfası, 18.03.2006.

Ülke Adı	Başkenti	Para Birimi	Nüfusu (Mil.)	Yüzöl-çümü (km2)	Üyelik Tarihi	Kişi başı GSYİH	Statüsü
Almanya	Berlin	Euro	82	356.854	1951	23. 950	Kur. Üye
Avusturya	Viyana	Euro	8.1	83.858	1995	26. 680	Üye
Belçika	Bürüksel	Euro	10.2	30.158	1951	25. 620	Kur. Üye
Çek Cum.	Prag	Çek Korunası	10,3	79.000	2004	14. 820	Üye
Danimarka	Kopenhak	Dan. Kronu	5.3	43.094	1973	27. 000	Üye
Estonya	Tallinn	Est. Kronu	1.4	45.000	2004	9. 650	Üye
Finlandiya	Helsinki	Euro	5.1	338.000	1995	24.490	Üye
Fransa	Paris	Euro	60.4	550.000	1951	25 240	Kur. Üye
Hollanda	Amsterdam	Euro	15.8	41.864	1951	26. 800	Kur. Üye
İngiltere	Londra	Sterlin	58.6	242.500	1973	25.840	Üye
İrlanda	Dublin	Euro	3.7	70.000	1973	30. 160	Üye
İspanya	Madrid	Euro	39.4	504.782	1986	20. 710	Üye
İsveç	Stockholm	İsveç Kronu	8.9	450.000	1995	25. 190	Üye
İtalya	Roma	Euro	57.6	31.263	1951	23. 680	Kur. Üye
Gün.Kıbrıs	Lefkoşa	Kıbrıs Lirası	0.8	9.000	2004	18.380	Üye
Letonya	Riga	Lats	2.4	65.000	2004	8. 370	Üye
Litvanya	Vilnius	Litas	3.5	65.000	2004	9. 570	Üye
Lüksemburg	Lüksemburg	Euro	0.429	2.586	1951	45.630	Kur. Üye
Macaristan	Budapeşte	Forint	10.2	93.000	2004	12. 830	Üye
Malta	Valetta	Mal. Lireti	0.4	316	2004	16.530	Üye
Polonya	Varşova	Zloti	38.6	313.000	2004	10. 010	Üye
Portekiz	Lizbon	Euro	10.8	92.072	1986	17. 050	Üye
Slovakya	Bratislava	SL.Korunası	5.4	49.000	2004	11.340	Üye
Slovenya	Ljupljana	Tolar	2	20.000	2004	16. 710	Üye
Yunanistan	Atina	Euro	10.5	131.957	1981	16.990	Üye
Bulgaristan	Sofya	Leva	7.9	111.000		6.360	Aday
Romanya	Bükreş	Ley	22.4	238.000		6.350	Aday
Türkiye	Ankara	Türk Lirası	69.2	775.000		5.920	Aday
Hırvatistan	Zagreb	Kuna	4.4	57.000		5.603	Aday

genişlemeyi 2004 yılında yapmıştır. 2004 yılında birliğe 10 yeni üye dahil olmuştur. Aday durumunda bulunan 4 ülke bulunmaktadır. Bunlar; Bulgaristan, Romanya, Türkiye ve Hırvatistan'dır.

Avrupa Birliğinin üye sayısının aday ülkelerin katılmasıyla birlikte artacağı söylenebilirse de bu konuda birlik içerisinde tam bir mutabakatın olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

4. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELECEĞİ

Avrupa Birliğinin geleceğini sağlıklı değerlendirebilmek için, birliğin sahip olduğu ve geleceğini geliştirerek güçlendirecek unsurlar ile yine birliğin bünyesinde barındırdığı ve gelecekte kendisine sıkıntı çıkarabilecek ve geleceğini olumsuz etkileyecek unsurların ortaya sağlıklı bir şekilde konulması gerekmektedir.

4.1. AB'nin Devamını Sağlayacak Unsurlar

Bu unsurları üç ana başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar; Ekonomik Unsurlar, Siyasi Unsurlar ve Sosyo-Kültürel Unsurlardır.

4.1.1. Ekonomik Unsurlar

Avrupa Birliğinin dünya ticaretindeki payının yaklaşık % 35 olması, Birliğin 2004 yılında birliğe dahil edilen üyeleri hariç kişi başına düşen GSYİH'nın 20.000 doların üzerinde olması, üye ülkelerin ekonomik kalkınmalarını tamamlamış olmaları, üyesi ülkelerin gelir ve refah seviyesinin yüksek oluşu, Birliğin devamını sağlayacak ekonomik unsurlar arasında sayılabilir.

Ayrıca, Birliğin, ortak pazar, ortak para birimi, ortak ticaret hukuku ve standardı geliştirmesi, büyük bir tüketim ve üretim hacmine sahip olması, kaliteli mal üretimi gerçekleştirmesi, küreselleşmenin meydana getirebileceği olumsuz etkilerden daha az etkilenmesi ve birlik dışı ekonomilere karşı rekabet gücünün yüksek oluşu gibi unsurların varlığı, ekonomik anlamda birliğin bu kriterleri yakalayamamış, ekonomik olarak gelişme ve kalkınmasını tamamlayamamış ya da birlik ülkelerine göre ekonomik olarak geri konumda bulunan ülkeler için bir çekim merkezi konumunda olmasını sağladığı söylenebilir.

4.1.2. Siyasi Unsurlar

Avrupa Birliği, üye ülkelere küresel ölçekte siyasi bir aktör olarak, dünyadaki siyasi gelişmelere müdahil olabilme ve gelişmelere yön verebilme imkânı sunmaktadır. Bu da birliğin siyasi olarak, bir cazibe merkezi olma şansını arttırmaktadır.

Ayrıca, birlik üye ülkelere organlarında ve karar alma mekanizmalarında yer alarak, alınacak kararda ve oluşturulacak bölgesel ve global politikalarda etkili olabilme imkanı vermektedir. Birlik dışında olduğu takdirde bu politika ve kararlarda etkili olamayacak ülkeler açısından, Avrupa Birliğinin hala, bir çekim merkezi konumunda olduğu söylenebilir.

4.1.3. Sosyo - Kültürel Unsurlar

Avrupa Birliğinin, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve diğer alanlarda, eşitlikçi ve üst standartlarda bir seviyeye gelmiş

ve bunu uyguluyor olması, bu standartları yakalayamamış ülkeler açısından, birliğe üye olmayı cazip kıldığı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, Avrupa Birliği, iki dünya savaşı yaşamış bir kıta olan Avrupa'da, üye ülke toplumlarının birbirleriyle sosyal ve kültürel açıdan bütünleşmelerine önemli bir zemin hazırlamaktadır. Faşizm, yabancı düşmanlığı gibi radikal hareketlerin oldukça etkili olduğu Avrupa Ülkelerinde, sosyal ve kültürel ortak paydaların sağlanabilmesi önemli bir avantaj teşkil etmektedir. Birliğin ağırlıklı olarak, din ve kültür birliğine sahip ülke vatandaşlarından oluşması da birliğin geleceğini ve entegrasyonunu olumlu etkileyecek unsurlar arasında sayılabilir.

4.2. AB'nin Devamını Engellenecek Unsurlar

Bu unsurları üç ana başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar; Ekonomik Unsurlar, Siyasi Unsurlar ve Sosyo-Kültürel Unsurlardır.

4.2.1. Ekonomik Unsurlar

Avrupa Birliği'nin bu gün ekonomik olarak karşı karşıya kaldığı ciddi problemleri vardır. Bunları kısaca ve başlıklar halinde belirtmek gerekirse; a) İşsizlik (yaklaşık 30 milyon işsiz nüfus olduğu tahmin edilmektedir.), b) Kalkınma hızının yavaşlaması ve buna bağlı olarak üretim artış hızının azalması, yatırımların durma noktasına gelmesi, c) Yaşlı ve çalışıp üretemeyen nüfusun süratle artması, d) Emekli sayısının artması (2025 yılında nüfusunun 1/3 emekli olacağı tahmin edilmektedir.), e) Ekonomik kararların süratle alınamaması ve bütçe oluşturma konusunda yaşanan sıkıntılar, üye ülkelerin üstlendikleri payları birlik bütçesine koymama ya da koyamamaları, f) Para birliğinin sağlanamamış olması ile Euro'ya geçen üye ülkelerin pek çoğunda fiyat artışları ve gelir azaltmasının önlenememesi,²¹ g) Birliğe 2004 yılında katılan 10 yeni üye ülkedeki fazla işgücünün, topluluğun tümünde işsizliği artıracığı beklentilerinin artmış olması²², h) Birlikten beklentilerin yüksek oluşu ve bu beklentilerin gerçekleşmemesi, olarak sıralayabiliriz.

Avrupa Birliği'nin temelini ekonomi oluşturmaktadır. Ekonomik verilerin iyi olması, gelir ve refah seviyesinin yüksek oluşu, birliği bir çekim merkezi haline getirmektedir. Ekonomik alanda yaşanacak sıkıntılar, çok kısa sürede diğer alanlarda da kendini hissettirebilecek bir özelliğe sahiptir. Dolayısıyla birliğin devamını etkileyecek olan en önemli unsur, ekonomik unsurlar olarak kendini göstermektedir.

4.2.2. Siyasi Unsurlar

Avrupa Birliği'nin bu gün siyasi olarak karşı karşıya kaldığı ciddi

21 Aysan, Mustafa, Avrupa Birliğinin Geleceği, makale, 08.06.2005 tarihli Radikal Gazetesi,

22 a.g.m.

problemleri vardır. Bunları kısaca ve başlıklar halinde belirtmek gerekirse; a) Hızlı genişleme ve entegrasyon sorunu vardır. Genişleme çok vitesli olarak devam etmektedir, b) Mevzuata boğulmuştur. Birlik bünyesinde yaklaşık 90 bin sayfalık mevzuatın varlığından bahsedilmektedir.²³ c) Karar alma mekanizmalarının yavaş çalışması ve hızlı ve etkili karar alınamaması sorunu vardır. AB düzeyinde karar alma sürecinin Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi başta olmak üzere birçok kurumu içermesi, karar alma sürecinde ortak karar alma, istişare ve uygun bulma gibi farklı yöntemlerin uygulanıyor olması, hızlı ve zamanında karar alma sürecini olumsuz etkilemektedir. d) Birlik üyesi ülkeler arasında ayrışmanın olmaya başlaması, Birinci ve ikinci sınıf AB üyeliği (adaylar üçüncü sınıf) değerlendirmelerinin yapılmaya başlanması²⁴, e) Birlik bünyesindeki lider ülke konumundaki ülkelerin, kendi aralarındaki mücadele ve liderlik mücadelesi, f) Küresel güçlerin (ABD gibi), Avrupa Birliğinin alternatif bir küresel güç haline gelmemesi için yürüttükleri çalışmalar, h) Birliğin üye ülkelerin egemenlik haklarına müdahale etmesi ve ulus devletlerden vazgeçme, i) Avrupa Birliğinin tam entegrasyon yolunda bir takım sıkıntılarla karşılaşması, üye ülkelerin buna direnç göstermesi (Avrupa Anayasasının bazı ülke halkları tarafından kabul edilmemesi gibi, k) Birliğin askeri bir güç oluşturma konusunda sıkıntılarının olması, dünyada yaşanan olaylara küresel bir güç olarak etkin müdahalesini olumsuz etkilemesi olarak sıralanabilir.

Birlik ülkeleri, bütünleşme sürecinin devamı için siyasi boyutta da ilerleme sağlamak zorundadırlar. Avrupa Anayasal Antlaşmasının hazırlanmak istenişinin temel sebebi de siyasi bütünleşmeye ivme kazandırmaktır. Diğer yandan, 2005 yılında olumsuz seyreden Anayasal Antlaşma onay süreci, bu konuda üye ülkeler arasında henüz bir konsensüs sağlanamadığını göstermiştir. Bu çerçevede ulusal çıkarlar ile birlik çıkarlarının halen uyuşmadığı, çakıştığı noktalar bulunmaktadır.

Siyasi bütünleşme konusunda ilerleme sağlanamaması, önümüzdeki dönemde birliğin işleyişini ve geleceğini olumsuz etkileyebilme potansiyeline sahiptir.

4.2.3. Sosyo- Kültürel Unsurlar

Avrupa Birliği'nin bu gün sosyo-kültürel olarak karşı karşıya kaldığı problemleri vardır. Bunları kısaca ve başlıklar halinde belirtmek gerekirse; a) Birliğin farklı milletlerden ve farklı dilleri konuşan ülkelere oluşması, b) Üye ülke halklarının arasındaki tarihi anlaşmazlıklar ve bir birini sevmemeleri, c)

²³ www.deltur.cec.eu.int/-35k-16 Mart 2006, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfası, 18.03.2006.

²⁴ <http://www.turkab.net/>, Etkin Yönetim Liderlik Eğitim Merkezi internet sitesi, 18.03.2006.

Birlik içerisinde din birliği varmış gibi gözükmesine rağmen, ciddi mezhep ayrılıklarının olması ve bunların birliğin geleceğini engelleyen ve üye ülkeler arasında tartışma sebebi oluşturan önemli konulardan birisi oluşu. Birliğe üye ülkeler, tarihte kendi aralarında birçok savaş yaşadıkları gibi, mezhep farklarından dolayı 30 yıl savaşlarını da yaşamışlardır. Fransa'nın Katolik; İngiltere'nin Anglikan; Avusturya'nın Protestan; Yunanistan'ın Ortodoks olduğu düşünülürse, konunun önemi anlaşılabacaktır. Vatikan'ın açıklaması AB'nin geleceği konusunda önemlidir. “Kurtulmuşluğun yalnız Hristiyan olmakla yetmeyeceğini, bizzat Katolik olmak gerektiğini” ifade eden papalık, mezhep ayrılıkları konusunun, bir çatışma alanı olarak yakın gelecekte birliği tehdit edebilecek bir unsur olduğunu bize göstermektedir, d) Üye ülkelerde milliyetçilik akımlarının giderek yaygınlaşması birliğin geleceğini tehdit eden önemli unsurlardan bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Milliyetçi oyların Fransa'da %15; Danimarka'da %10; Belçika'da %12; Avusturya'da %11 ye yükselmesi, Globalleşme ve AB karşıtı faaliyet ve eylemlerin artış göstermesi, olarak sıralanabilir.

Avrupa Birliği'nin geleceği açısından sosyo-kültürel unsurlardaki ayrılık, tam entegrasyonu engelleyen önemli aktörlerden biridir.

SONUÇ

Avrupa Birliği bir ihtiyaçtan doğmuştur. Bu ihtiyaçların neler olduğu ve bu gün hala varlıklarını devam ettirip ettirmedikleri sorusuna verilecek cevap, aynı zamanda birliğin geleceğine ilişkin bize kalıcı ipuçları verecektir.

Diğer önemli bir husus da birliğin, üye devletlere ortak çıkarlar sunmasıdır. Üyeler için bu çıkarların devam edip etmediği sorusuna verilecek cevapta, birliğin geleceği adına bize önemli şeyler söyleyecektir.

Avrupa Birliği'nin sahip olduğu ve devamını güçlendirecek nitelikte ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel unsurlar olduğu gibi, yine birliğin geleceğini olumsuz etkileyecek ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel unsurların da bulunduğu görülmektedir.

Konumuz açısından bilinmesi gerekli önemli bir hususta; tarihi süreç içerisinde pek çok ülke, devlet, imparatorluk ve medeniyetin vücut bulduğu, bunların önce doğdukları, sonra gelişip güçlendikleri, daha sonra gerileme süreci yaşadıkları ve bir süre sonra da yıkıldıkları ve tarihteki yerlerini aldıkları hususudur.

Avrupa Birliği'nin geleceği hakkında sağlıklı bir değerlendirmede bulunabilmek için, bu unsurların hep birlikte değerlendirilmesi gereklidir. Bütün bunlar ışığında konu değerlendirildiğinde;

- Avrupa Birliği'ni meydan getiren ihtiyacın değişikliğe uğramakla birlikte devam ettiği ve bir süre daha devam edeceği,

- Avrupa Birliği'nin sahip olduğu standartlar, yaşam kalitesi ve yüksek refah seviyesi gibi nedenlerle, hala bir çekim merkezi konumunda olduğu, ancak bu durumun daha ne kadar devam edeceğinin tam olarak bilinemediği, Birliğin ekonomi başta olmak üzere diğer alanlarda ciddi sorunlarla karşı karşıya bulunduğu, bunların da birliğin geleceğini olumsuz yönde etkilediği,

- Birliğin tam entegrasyon hedefine kısa sürede ulaşmasının zor gözüktüğü, bu hedefe ulaşmasının gecikmesi oranında da farklı konum ve hedefe yönelme eğiliminin olabileceği,

- Birliğin tam bir küresel güç haline gelmesinin zor olduğu, çünkü henüz bu donanımlara tam olarak sahip olmadığı ve yakın zamanda da olmasının zor gözüktüğü, ancak ciddi bir ekonomik güç olarak varlığını devam ettireceği,

- Üye ülkelerde; milliyetçilik duygularının süratle geliştiği, ulus devletin egemenlik haklarının devri konusunda tereddütler olduğu, bütün bunların birliğin siyasi geleceğini olumsuz yönde etkilemeye devam edeceği,

görülmektedir.

Birliğin geleceğini sorgulayan üye sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu husus birliğin gündemindeki birinci önceliğini korumaktadır ve belli bir süre daha korumaya devam edeceğini söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

AYSAN, Mustafa, Avrupa Birliğinin Geleceği, makale, 08.06.2005 tarihli **Radikal Gazetesi**.

Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Odalar ve Borsalar Birliği, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. Baskı, Ankara, 2002.

ÇALIŞ, Şaban, Türkiye - **Avrupa Birliği İlişkileri**, Nobel Dağıtım, Ankara 2001.

www.deltur.cec.eu.int/-35K-16 Mart 2006, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfası, 18.03.2006.

http://www.turkab.net/, **Etkin Yönetim Liderlik Eğitim Merkezi** internet sitesi, 18.03.2006.

İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, **AB ve Türkiye-AB İlişkileri**, 2. Baskı, İstanbul, 2003. KARLUK, Rıdvan, **AB ve Türkiye**, Beta Basım, 6. Baskı, İstanbul, 2002.

Milli Güvenlik Akademisi, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Yayın no:2, Ankara, 2003.

YILDIRIM, Hasan Hüseyin, **Avrupa Birliği Sağlık Politikaları: Avrupa Birliği'ne Üye ve Aday Ülkelerin Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Performans Analizi ve Politika Önerileri**, Doktora Tezi, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, 2004.

YILDIRIM, Türkan, **Avrupa Birliği Genişlemesi ve Sağlık: Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Sağlık Sisteminin Karşılaşabileceği Sorunlar Hakkında Değerlendirmeler**, H.Ü. Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Uzmanlık Tezi, 2004.

AVRUPA PARLAMENTOSU

Demokaan DEMİREL*

GİRİŞ

Avrupa Birliği 1950’lerden bu yana ekonomik bütünleşme temelinde önemli adımlar atmakla birlikte pek çok yeni üyeyi de kabul ederek başarılı bir bölgeselleşme örneği sergileyen supranasyonel bir örgüttür. Küreselleşmenin getirdiği yeni dünya düzeninde ekonomik bütünleşme hedefini siyasi entegrasyon yönünde dönüştürmeye çalışan Birlik, kuruluşundan bu yana birtakım organlar vasıtasıyla işlevlerini yürütmeye çalışmaktadır. Bu organların en önemlilerinden biri de Avrupa Parlamentosu’dur. Parlamento, birliğin tarihsel sürecinde sadece istişari bir organ olarak yer almaktadır. Ancak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Kurumu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun tek bir çatı altında toplanması ve 1987’de imzalanan Tek Senet’ten sonra Parlamento’nun sistem içinde fark edilir derecede güçlendirildiği görülmektedir. Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları’yla Parlamento’nun yetkileri daha da artırılarak etkin bir kurum haline dönüştürülmesi doğrultusunda önemli adımlar atılmıştır.

Günümüzde Parlamento değişik siyasi grupları içinde barındırarak “Avrupa Birliği Vatandaşlığı” kimliğine cevap verebilecek bir renkliliğe de sahip demokratik bir müzakere forumudur. Bu açıdan Birlik içinde demokratikleşmenin ana reaktörü olarak Birliğin temel değerlerini besleyen ve tüm dünya ülkelerine demokrasi, hukuk devleti, insan hakları alanında gösterdiği hassasiyetle örnek olan agonistik (farklı kimliklere cevap verebilen) bir organdır.

Bu çalışma, Avrupa Parlamentosu’nun oluşumu, seçim sistemi, çalışma şekli, görev ve yetkileriyle tarihsel süreçteki dönüşümü konusunda ayrıntılı bilgi sunmayı amaçlamaktadır.

1. TARİHSEL ARKA PLAN

Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Kurumu’yla, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nun oluşumundan

* Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi.

sonra ilk başlarda bu 3 topluluğu da kapsayacak biçimde bir Genel Meclis olarak kurulmuştur. 142 üyeli bu Meclis, ilk kez “Avrupa Parlamentosu Asamblesi” olarak 19 Mart 1958’de Strasbourg’ta faaliyete geçmiştir. 30 Mart 1962 tarihinde ise “Avrupa Parlamentosu” adını almıştır.

Parlamentlerin direk seçiminden önce, parlamentlerin her bir üye devletin ulusal parlamentolarınca atandığı görölmektedir. Bütün üyeler bu durumda çift bir vekâlete haizdi. 9-10 Aralık’ta Paris’te yapılan Doruk toplantısında 1978’den sonra parlamentonun oluşumu hususunda seçimlerin doğrudan yapılmasına karar verilmiş ve parlamentonun 1960 tarihli taslak konvansiyonunun yerini alacak yeni teklifler sunması istenmiştir. Doğrudan genel oya dayanan karar ve kanun 20 Eylül 1976’da Brüksel’de imzalanmıştır. Üye devletlerin onayından sonra, metin 1 Temmuz 1978’de yürürlüğe girmiş ve ilk seçimler 7 ve 10 Haziran 1979’da yapılmıştır. 1970’ten itibaren devam eden genişleme siyasetiyle Parlamento’nun temsilci sayısı da giderek artmıştır (The European Parliament, Historical Background, www.europarl.eu.int, 6.09.2000).

2. PARLAMENTONUN OLUŞUMU

Parlamento, oluşumu itibarıyla tamamen bütünleşmiş ve “Topluluk” niteliği ağırlık taşıyan bir organdır. Parlamentoda ulusal gruplar yer almamakta, sadece Avrupa düzeyinde örgütlenmiş politik gruplar bulunmaktadır (Noel, 1977:25). Siyasi bakımdan farklı görüşleri temsil eden parlamento üyeleri her bir ülkeye ayrılmış kontenjan kotası çerçevesinde tek dereceli doğrudan seçimlerle belirlenen temsilcilerden oluşmakta (Bayraktutan, 2003:131) ve sadece kendi ulusal kimliğini değil tüm Avrupa Birliği vatandaşlarını temsil eder bir biçimde faaliyetlerini yürütmektedirler. Parlamento, Avrupa Birliği içinde halkı temsil etmektedir. Bu özelliğiyle de Bakanlar Konseyi’nden ayrılmaktadır. AB yasalarında herhangi bir değişiklik yapmak için parlamentodaki birden fazla grubun yasa değişikliklerine destek vermesi gerekir.

Siyasi gruplar arasında klâsik sağ-sol ayrımı vardır ve siyasi grupların AB bütçesinden aldıkları paylar da parlamentler sayılarına göre belirlenmektedir.

Parlamento üyeleri, ulusal parlamentodaki milletvekilleriyle aynı maaşı almaktadır. Parlamento üyeleri, büro masrafları için de yılda 150 bin Euro alır. Ayrıca kendi ülkelerinden yaptıkları seyahatlerin parasını da AB’den alırlar. İndirimli uçuş imkanı sağlayan havayolu şirketleriyle yaptığı yolculuklarda da, parlamento üyelerine “Business Class” seyahat ücreti ödenmektedir (Giriş, ww.w.bbc.co.uk, 10.03.2006).

Parlamento seçimleri her 5 yılda bir yenilenmektedir. Avrupa Parlamentosu günümüzde 7 siyasi gruptan ve bağımsızlardan müteşekkil bir görünüm arz etmektedir. Parlamentoda en büyük politik grubu Hristiyan Demokratlar oluşturmaktadır. Bu grup merkez sağ temsil eder. Bu grubu merkez solu temsil eden Avrupa Sosyalistler Partisi grubu takip eder. Liberaller Avrupa Liberal, Demokrat ve Reform Partisi Grubunda yer alırken, Yeşiller/Avrupa Bağımsız İttifakı daha çok bölgesel çıkarları savunmaktadır. Avrupa Birleşik Sol/Kuzey Yeşil Sol Konfederasyonu kendisini öteki sol ve önceki komünistler olarak tanımlamaktadır. Ulusalcılar Milletler Avrupası Birliği grubunda yer almaktadır. Demokrasi ve Farklılıklar Grubu ise, AB bürokrasisinde daha fazla şeffaflık ve daha fazla kontrolü savunan ılımlılardan ve AB'den çekilmeyi savunan radikallerden oluşmaktadır. Bu her iki kanatta AB'nin yeni anayasal muamelelerine muhaliftir. Çoğunluğu tek başına sağlayan bir grup bulunmadığından her bir grup yasama sürecinde uzlaşmak zorunda kalmaktadır (Archick, 2005, www.fpc.state.gov. Erişim Tarihi: 20.03.2006).

Parlamentodaki gruplar ve gruplara göre sandalye dağılımı şu şekildedir:

Tablo 1: AP'da Politik Gruplar ve Sandalye Dağılımı (2004 - 2009)

EPP - ED (Avrupa Halk Partisi - Hristiyan Demokrat Grup)	268
PES (Avrupa Sosyalistler Partisi Grubu)	179
ALDE (Avrupa Liberal, Demokrat ve Reform Partisi Grubu)	53
Greens / EFA (Yeşiller / Avrupa Bağımsız İttifakı)	45
EUL / NGL (Avrupa Birleşik Sol / Kuzey Yeşil Sol Konfederasyonu)	41
IND (Demokrasi ve Farklılıklar Grubu)	36
UEN (Ulusalcılar)	27
Bağımsızlar	28

Kaynak: Kristin Archick, "The European Parliament", www.fcp.state.gov.tr, 6.04.2005., Erişim Tarihi: 20.03.2006.

Parlamento üyelerinin ülkelerine göre sayısında ise Almanya 99 sandalyeyle başı çekmektedir (AB Sözlüğü, www.avrupapostasi.org, 18.10.2003, Erişim Tarihi: 20.03.2006).

Aşağıdaki tabloda ülkelerin parlamentoda sahip oldukları sandalye sayısı görülmektedir:

Tablo 2: Ülke Başına Düşen Sandalye Sayısı

ALMANYA	99	AVUSTURYA	18
FRANSA	78	İSVEÇ	19
İTALYA	78	FİNLANDİYA	14
BELÇİKA	24	POLONYA	54
HOLLANDA	27	ÇEK CUMHURİYETİ	24
LÜKSENBURG	6	SLOVAKYA	14
İNGİLTERE	78	LİTVANYA	9
İRLANDA	13	LETONYA	13
DANİMARKA	14	SLOVENYA	7
YUNANİSTAN	24	ESTONYA	6
İSPANYA	54	KIBRIS	6
PORTEKİZ	24	MALTA	5
TOPLAM			732

Kaynak: The European Parliament, europa.eu.int/institutions/parliament/index_en.htm. Erişim Tarihi: 10.03.2006.

3. PARLAMENTO'NUN SEÇİM SİSTEMİ VE ÇALIŞMA ŞEKLİ

Parlamento seçimleri her üye devletin kendi ulusal düzenlemeleri kapsamında gerçekleşmektedir. Seçme ve seçilme yaşının saptanması da üye ülkelerin kendi iç düzenlemelerine göre olacaktır (Westlake, 1994: 22-24). Örneğin, Avusturya, Belçika, Danimarka, İspanya, Finlandiya, Fransa, Hollanda ve Portekiz'de nisbî temsil sisteminin uygulandığı d'Hondt oy sayım sistemi kabul edilmiştir. Almanya'da "Hogenbach - Bischoff" metodu kullanılırken. Lüksemburg'da d'Hondt sisteminin değişik bir versiyonu uygulanmaktadır. İtalya'da çoğunluk sistemi, İrlanda'da ise tek transfer edilebilir oy sistemi geçerlidir. Yunanistan'da, "Eniskhimeni Analogiki" denilen ağırlıklı nisbî temsil sistemi mevcuttur (Karluk, 1998:122).

Parlamento genel kurul toplantıları ayda bir hafta toplanmak suretiyle Strasbourg'da yapılır. Ayrıca süre olarak daha az süren toplantılar Brüksel'de yapılır. Toplantı dönemi yıllık olan AP, her bir hafta 12 oturum yapmak üzere yılda toplam 60 gün tüm üyelerinin katılımıyla toplantılar yapar. Sekreteryası Lüksemburg'da bulunan AP Ağustos ayında hiç toplantı yapmaz. Ancak Konsey ve Komisyon'un önerisi üzerine olağanüstü toplantı yapılabilir (Bozkurt ve diğerleri, 2001:57).

Parlamento normal yasama organlarındaki gibi Ulaştırma Komisyonu, Bütçe Komisyonu vb. pek çok alt komisyona da sahiptir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 1987:15). Bu alt komisyonlar şu şekilde sıralanmaktadır (Kasım, www.sonbaski.com, 10.03.2006):

1. Dışişleri ve Güvenlik Komisyonu
2. Tarım ve Kırsal Kesimi Geliştirme Komisyonu
3. Bütçe Komisyonu
4. Ekonomi, Para ve Sanayi Politikası Komisyonu
5. Enerji, Araştırma ve Geliştirme ve Teknoloji Komisyonu
6. Dış Ekonomik İlişkiler Komisyonu
7. Hukuk ve İnsan Hakları Komisyonu
8. Sosyal İlişkiler ve İstihdam Komisyonu
9. Bölgesel Politikalar ve Yerel Yönetimler Bünyesinde Bölge Planlamaları Komisyonu
10. Taşımacılık ve Turizm Komisyonu
11. Çevre, Sağlık ve Tüketici Korunması Komisyonu
12. Gençlik, Kültür, Eğitim, Medya ve Spor Komisyonu
13. Kalkınma ve İşbirliği Komisyonu
14. Kamusal Haklar ve İçişleri Komisyonu
15. Bütçe Kontrol Komisyonu
16. Balıkçılık Düzenleme Komisyonu
17. Kadın Hakları Komisyonu
18. Dilekçe Komisyonu
19. Kurumsal İşler Komisyonu

Parlamento'nun komisyonlar harici organları Başkanlık, Büro ve Başkanlık Divanı ile Sekreteryadır. Başkan, tüm resmi etkinliklerde ve uluslararası ilişkilerde parlamentoyu temsil etmektedir. Genel kurul toplantılarına başkanlık etmekte, Büro ve Başkanlık Divanı toplantılarını yönetmektedir. 14 Başkan yardımcısı ve Başkandan oluşan Büro Parlamento'nun bütçesi ile idarî, kurum

sal ve personele ilişkin işlerden sorumlu düzenleyici bir organdır. Parlamento organlarının çalışma takvimini belirler. Parlamento komisyonlarıyla heyetlerin görev tanımlarını saptar. Bunların haricinde üyelerin İdarî ve malî işlerinden sorumlu beş defterdar vardır. Başkan, Başkan Yardımcısı ve Defterdarların görev, süresi 2,5 yıldır. Parlamento'nun çalışmalarını Genel Sekreterlik düzenlemektedir. Sekreteryâ da Genel Sekretere bağlı 3500 daimi personel mevcuttur. Parlamento AB'nin toplantıları ve çalışmaların halka açık olan tek kurumudur. Parlamento'nun kararları, görüşleri ve tartışmaları AB'nin Resmi Gazetesi olan Official Journal of the European Communities tarafından yayımlanmaktadır (Avrupa Parlamentosu, www.fp6.org.tr, 10.03.2006). Parlamento kararları Avrupa Topluluğu Antlaşması'nda aksi öngörülmeden salt çoğunlukla alınmaktadır (Pazarıcı, 1989:134).

4. PARLAMENTO'NUN GÖREV ve YETKİLERİ

Parlamentonun yasama sürecine ilişkin yetkilerinin yanı sıra yönetim üzerinde kontrol yetkisi, denetim görevi, yeni üye ahırında ve ortaklık antlaşması imzalanmasında onay yetkisi, bütçeye ilişkin yetkileri ve adalet divanına başvurma hakkı da mevcuttur.

4.1. Yasama Sürecine ve Topluluğun Çeşitli Tasarruflarına Katılma, Soru Sorma, Güvensizlik Önergesi Verme

AP, Avrupa Topluluğu Antlaşması uyarınca Topluluk tasarruflarının oluşturulması, yani hukukun konulması sürecine katılmaktadır. AP'nin Topluluk tasarruflarına katılmasının bir başka biçimi de konsey ve komisyon ile birlikte ortak açıklamalarda bulunabilmesidir. Yine parlamentolarda uygulanan soru sorma ve yürütmenin de yazılı veya sözlü cevap verme zorunluluğu AP'ye de tanınmıştır.

Bu durum, komiserlerin atanmalarının AP tarafından onaylanmalarının doğal sonucudur. Ayrıca Parlamento gensoru önergesi kabul edildiği takdirde bu gensorunun muhatabı olan Komisyon üyelerini görevlerinden ayrılmak zorunda bırakabilmektedir (Tekinalp / Tekinalp, 1997:152- 153).

AB'deki karar alma prosedüründe AP aktif bir rol oynamaktadır. Buna göre, ilk önce Komisyon bir yasa önerisi hazırlamaktadır. Ardından kanun benimsenmeden evvel Konseyce ya AP'na danışılmakta (Danışma Prosedürü) ya da AP Konsey tarafından hazırlanan aktın benimsenmesinde işbirliği yapmaktadır (İşbirliği Prosedürü). Bir üçüncü ihtimal, AP'nin Konseyle birlikte kanun yapımına katılmasıdır (Ortak Karar Alma Prosedürü). Ortak Karar Alma Prose-

dürü'nde bir Konsültasyon Komitesi de (Parlamento ve Konsey'in temsilcilerinden oluşur) toplantıya çağrılır. Bu durum bilhassa Parlamento'nun Konsey'in genel kanısına (Common positions) ilişkin tüm düzeltmelerini Konsey'in kabul etmemesi halinde söz konusudur. Konsültasyon Komitesi anlaşmaya vardığında, anlaşma reddedilmedikçe ortak bir metin halini alır, metin AP ve Konsey'ce kabul edilen kanun şeklini alır (Information Handbook of the Council of the European Union, ue.eu.int. 2002, Erişim Tarihi: 20. 03.2006).

4.2. Yıllık Genel Raporun Tartışılması

Parlamento bir müzakere meclisi olarak Komisyonun ve diğer organların yıllık raporlarının arzedildiği bir kurumdur (El - Agra, 2001: 40).

4.3. Bütçenin Kabulüne Katılmak

Parlamento topluluk bütçesinin hazırlanmasında yönlendirici bir etkiye sahiptir (Canbolat, 2004:199). AB bütçesi her yıl Aralık ayında AP tarafından onaylanmaktadır (Boran Çiçekli'nin sunumu ve www.deltur.cec.eu.int, 2000: 31-34).

Bu süreçte Komisyon tarafından Eylül ayında oluşturulan bütçe taslağı ilk önce Konsey'de nitelikli çoğunlukla kabul edilerek müzakere edilmek üzere Parlamento'ya gelmektedir. Parlamento bütçeyi zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar açısından değerlendirmektedir. Sonuçta Parlamento bütçeyi ya tamamen reddetmekte ya da bütçe taslağına ilişkin nihai formu onaylamak için alternatif bir bütçe talep etmektedir (El - Agra, 2001: 42). Parlamento sadece zorunlu olmayan harcamaları düzeltebilmektedir. Zorunlu harcamalar hakkında ise Konsey'e değişiklik teklifi yapabilmektedir (The European Parliament, Historical Background, www.europarl.eu.int, 6.09.2000, Erişim Tarihi: 20. 03.2006).

4.4. Komisyon Üyelerini Tayin Etmek

Komisyon Başkanı'nın belirlenmesi aşamasında AP üye devletler tarafından aday gösterilen ismi onaylama yetkisine haizdir. AP'nin onayını aldıktan sonra Komisyon Başkanı ve diğer üyeler, üye devletlerce atanırlar (AT Ant. Madde 214/2, eski numaralandırma 158/2).

4.5. Üye Kabulü ve Bazı Antlaşmaları Onaylamak

AB'ye üye olmak isteyen devlet başvurusunu öncelikle Konsey'e yöneltmektedir. Ancak Konsey, Komisyon'un görüşü ve AP üyelerinin salt çoğunlu-

ğıyla verilmiş olumlu oyu aldıktan sonra karar verebilmektedir (Vikipedi. Özgür Ansiklopedi, tr.wikipedia.org, 10.03.2006).

Konsey, yine Roma Antlaşmasının 238. maddesindeki ortaklık antlaşmaları için oybirliğiyle karar almadan önce, Parlamento'nun üyelerinin mutlak çoğunluğu ile uygun görüş bildirmesini beklemektedir (Demir, 2005: 93). Parlamento ayrıca kendi bünyesindeki Karma Parlamenterler Komisyonu aracılığıyla ortaklık antlaşması yapılan üçüncü ülkelerle Birlik arasındaki ilişkilerin yürütülmesini sağlamaktadır. Bu komisyon AP'den ve ilgili ülkenin parlamentosundan seçilen kimselerden oluşmaktadır (Tezcan, 2005:18).

4.6. Şikâyet Dilekçelerini İncelemek

AB vatandaşlarının sesi olarak kabul edilen AP, aynı zamanda kendisini bütünleşmenin tetikleyicisi bir motor gibi görmekte bu anlamda ekonomik entegrasyonun yanı sıra siyasal bütünleşmeyi de teşvik etmektedir.

Demokratikleşme hususunda büyük bir hassasiyete sahip olan kurum topluluk yurttaşlarının şikâyetlerini kabul etmektedir (Canbolat, 1998:140). Böylece vatandaş taleplerinin en sağlıklı biçimde karşılanacağına inanmaktadır.

4.7. Avrupa Parlamentosu Adalet Divanı'na Dava Açması

AP, karar almaları gereken durumlarda Konsey ve Komisyon'un bu kararları almamaları halinde Adalet Divanı'na dava açabilme hakkına sahiptir (Demir, 2005:103).

4.8. Ombudsman Atanması

AP, seçildikten sonra bir ombudsman atar. Her yıl ombudsman tarafından yapılan soruşturma sonuçları rapor halinde AP'ye sunulur (Demir, 2005:102).

4.9. Bazı Hukuki Tasarrufların AP Başkanı Tarafından İmzalanması

Ağırlaştırılmış çoğunluk gerektiren hukuki tasarruflar AP başkanı tarafın-, dan imzalanmaktadır (Tekinalp / Tekinalp, 1997:167).

4.10. Başkanlığın Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Ekonomik ve Parasal Birlik Alanında AP' yi Bilgilendirmesi, AP'ye Danışması

AP Avrupa Siyasi İşbirliği'ne yoğun bir biçimde katılmaktadır. Parlamento, ortak dış politika ve güvenlik politikasının gelişimi hakkında Dönem Başkanlığı ve Komisyonca sürekli bilgilendirilmekte ve ortak tavır ile ortak eylemin gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır. Ekonomik ve Parasal Birlik hususunda Parlamento Komisyon'un hazırlayacağı öneriye danışmanlık yap-

maktadır. Aynı zamanda, Avrupa Merkez Bankası Başkanı'nın atanması ve Başkan Yardımcısının seçiminde Parlamento'ya danışılmaktadır. Ekonomik ve parasal birliğe geçişte Konsey ve Komisyon'un Parlamento'yla istişarede bulunması zorunlu görülmüştür (Demir, 2005:94-98).

Avrupa Parlamentosu ayrıca seçimlere gözlemci göndermekte ve AB üyesi olmayan ülkelerin ulusal parlamentoları ile yakın ilişki kurmaktadır. Parlamento üyeleri insan hakları ihlalleri ve uluslararası krizlerde görev almaktadır. Parlamenteler ortak eylem kararıyla “özel temsilci” olarak da görevlendirilebilmektedir (Ülger, 2003: 77-78).

5. YENİ AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI'NDA AVRUPA PARLAMENTOSU

Yeni Avrupa Birliği Anayasası, madde 20'de AP'nin durumu ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Bu maddeye göre; AP, Bakanlar Konseyi ile ortaklaşa olarak, Anayasa'da belirtildiği şekilde yasama ve bütçe faaliyetlerini yürütür ve siyasi denetim, istişare işlevlerini yerine getirir, Avrupa Komisyonu Başkanı'nı seçer (md. 20/1). Parlamento, Birlik vatandaşlarının temsilcilerinden oluşur. Üyelerin sayısı yedi yüz elliden fazla olamaz. Avrupa vatandaşlarının temsili, üye ülke başına en az altı üye olmak kaydıyla kademeli olarak orantılıdır. Hiçbir üye ülkenin parlamentosundaki üye sayısı doksan altıyı aşamaz. Parlamento üyeleri, beş yıllık bir süre için serbest ve gizli oyla, genel oylama yoluyla seçilirler. Parlamento kendi üyeleri arasından başkanını ve büro amirini seçer (md.20/2-4). Parlamento'nun esas görevi üye devlet halklarının çıkarlarını gözetmektir (Özer, 2005a:236).

Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi, hukuki faaliyetler için önerileri göz önüne alırken, bu alana ilişkin prosedürlere aykırı düşen tasarruflardan kaçınırlar (md. 1-33). Avrupa Yasaları ve Avrupa Çerçeve Yasaları AP ve Konsey tarafından ortaklaşa kabul edilir. İki kurum bir tasarı üzerine anlaşmaya varamazsa bu tasarı kabul edilmemiş olur. Anayasa'da belirtilen durumlarda Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları, AP tarafından Bakanlar Konseyi'nin katılımıyla ya da Bakanlar Konseyi tarafından AP'nin katılımıyla özel yasal prosedürlere uyularak kabul edilir. Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları normal olarak AP Başkanı ve Bakanlar Konseyi Başkanı tarafından imzalanır.

Ayrıca 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. Ancak AP veya Konsey bu yetki devri işlemini feshedebilir. Yetki devri sureti ile yapılan tüzük,

AP veya Konsey tarafından yasada belirtilen süre içinde itiraz edilmedikçe yürürlüğe girer (Madde 1-36). Avrupa Parlamentosu'na ortak dış politikayla güvenlik politikasının başlıca özellikleri ve temel tercihleri hakkında düzenli olarak danışılır ve AP gelişmelerden haberdar edilir (md. 1-40). Konsey gibi, AP'da yasa tasarılarını incelerken ve kabul ederken herkese açık toplanır. Yine Konseyce kabul edilecek bir Avrupa Yasasında AP'nin de onayı aranmakta, üye devletlerin Anayasa'nın 1. maddesindeki değerleri ihlâl ettiğinin tespiti halinde üye devletlerin üçte birinin girişimiyle Konsey'in (Avrupa Konseyi) AP veya Komisyon'un teklifiyle bir Avrupa Kararı kabul edebileceği belirtilmektedir. "Temsili Demokrasi İlkesi" başlığı altında vatandaşların AP'de doğrudan temsil edileceği vurgulanmaktadır (Özer, 2005b: 108-118).

Anayasamın II. Bölüm 99. maddesinde AP seçimlerinde Oy Verme ve Seçilme Hakkı düzenlenmektedir. Buna göre; tüm Birlik vatandaşları ikâmet ettikleri üye Devlette, o Devletin vatandaşları ile aynı koşullar altında, AP seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkına sahiptir. AP'nin üyeleri serbest, gizli ve genel oyla doğrudan seçilir. (Özer, 2005c: 227). Aynı zamanda Anayasal Antlaşma Taslağı'nda parlamento üye sayısının 736'yı geçemeyeceği, temsilde nüfus oranı esas alınmakla beraber, bir üye devlet için minimum parlamenter sayısının dört olacağı belirtilmiştir. Sonradan minimum parlamenter sayısı altıya çıkartılmıştır. Bir heyet olarak Komisyon AP'ye karşı sorumludur. Komisyon Başkanı'm seçme yetkisi AP'ye verilmekle birlikte, Komisyon Başkan adayının ismini önererek olan Avrupa Konseyi'dir. Bir başka deyişle, AP ancak kendisine önerilen ismi seçip seçmeme yetkisine sahiptir (Yiğit, www.hazine.gov.tr, ss.31-37, 17.03.2006).

SONUÇ

Avrupa Birliği'nin kuruluşu aşamasında Parlamento istişari bir organ olarak düşünülmüştür. Bunun en önemli nedeni, üye ülkeler arasındaki ekonomik çıkar birliği ve uzlaşmanın siyasal amaçlara göre daha ön planda olmasıdır. Fakat Birlik ekonomik bütünleşmenin son durağı olan Tam Ekonomik Birliğe doğru önemli adımlar atıkça ve genişleme süreciyle etki yelpazesini giderek daha geniş bir sahaya yaydıkcâ Parlamento'nun önemi giderek artmıştır. Böylece Parlamento içinde bulunan toplumsal ve siyasal koşullar ile orantılı bir biçimde hem işlevlerini hem de etkinliğini giderek artırmıştır. 1970'lerden itibaren parlamento giderek yetki ve görev bakımından güçlendirilmektedir. 22 Nisan 1970'te imzalanan Lüksembourg Antlaşması ile Topluluğun kendi kaynaklarından üye devletlere yapılan yardımlar Parlamento'nun bütçe gücünü arttırmıştır. Avrupa Tek Senedi (1987) ile Topluluğa yeni üye alımı ve ortaklık sözleşmeleri Parlamento'nun onayına bırakılmış, İşbirliği Pro-

sedürü'yle Parlamento yasama sürecinde etkin bir konuma gelmiştir. Maastricht Antlaşması (1993) yasama sürecinde “Ortak Karar Alma” sürecini gündeme getirmiş ve İşbirliği Prosedürü'nü genişleterek Parlamento'nun kanun yapımında yardımcı bir organ olması yönünde dönüşümünü sağlamıştır. Ayrıca belirli bir kurumsal çerçeve kuran antlaşmaları veya ortak karar verme usulüyle kabul edilen bir akta yapılacak değişiklikleri yapma yetkisi de Parlamento'ya tanınmıştır.

Amsterdam Antlaşması (1997) ise, Parlamento'yu Konseyle eşit seviyede yardımcı bir yasa yapıcı konumuna koyarak yasama sürecinin reforme edilmesi ve yasamanın çoğu alanında ortak karar verme usulünün geniş bir biçimde kullanılmasına katkıda bulunmuştur. Ayrıca AP'ye AB'nin temel prensiplerini ciddi bir biçimde ihlâl eden üye devletlere ceza verme yetkisi tanınmıştır.

2000 yılında gerçekleştirilen Nice Zirvesi'nde AP'nin üye sayısının 732'yi geçemeyeceği belirtilse de, bu sayının Anayasa Antlaşma Taslağı'nda 750'yi aşamayacağı öngörülmüştür. Görüldüğü gibi, AP zamanla kurumsal yapı içindeki etkinliğini giderek arttırmıştır. Temsili bir kurum olması ve demokratik değerleri tüm dünyada yaygınlaştırma konusunda verdiği çabalar Parlamento'nun Birliğin demokratikleşme süreci içinde önemli bir konumu olduğunu göstermektedir. Özellikle AB Anayasası'nın kabul edilme ihtimaliyle birlikte Birliğin federatif bir siyasal sisteme dönüşmesi halinde Parlamento'nun diğer kurumlar arasında daha da ön plana çıkacağı kuşkusuzdur. Globalleşme süreciyle birlikte artan çok parçalılık ve çok kültürlülük talepleriyle siyasetin komplike ve sofistike bir süreç olarak post modern bir biçime bürünmesi çeşitli ulus devletlerden seçilen temsilcilerle demokratik bir panoramaya sahip parlamentonun önemini bir kere daha vurgulamaktadır.

KAYNAKÇA

- ARCHICK, Kristin (2005), “**The European Parliament**”, Congressional Research Service, The Library of Congress, www.fcp.state.gov/documents.organization/47795/pdf., Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- AB Sözlüğü, “**Avrupa Parlamentosu ve Görevleri**”, Avrupa Postası 4. Bölüm, www.avrupa-postasi.org/181003_3.html, 18.10.2003, Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- Avrupa Parlamentosu, www.fp6.org.tr/web/e_dokuman/ab_genel/AB_Kurumları.doc, Erişim Tarihi: 10.03.2006.
- BOZKURT, Enver, Mehmet Özcan, Arif Köktaş (2001), **Avrupa Birliği Hukuku**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- BAYRAKTUTAN, Yusuf (2003), **Global Ekonomide Bütünleşme Trendleri, Bölgeselleşme ve Küreselleşme**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

- CANBOLAT, İbrahim (1998), **Uluslarüstü Sistem Avrupa Birliği, Bir Dönüşümün Analizi**, Geliştirilmiş 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul. (2004), “Avrupa Birliği ve Türkiye”, İçinde 21. Yüzyılda Türk Dış Politikası. (Edt: İdris Bal). Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÇİÇEKLİ. BORAN ve www.deltur.cec.eu.int. (2000), “**Avrupa Parlamentosu**”, İçinde **Avrupa Birliği ve Sosyal Partnerleri**, Derleyen: Osman Yıldız, Türkiye - AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara.
- DEMİR. Nesrin (2005), **Avrupa Birliği Parlamentosu**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara. The European Parliament: Historical Background, www.europarl.eu.int/pact-sheets/l_3_4_en.htm, 6.09.2000, Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- The European Parliament**, europa.eu.int/institutions/parliament/index_-en.htm, Erişim Tarihi: 10.03.2006.
- EL-AGRAA, M. Ali (2001), **The European Union, Economics and Policies**, Sixth Edition, Printed in Singapore, Prentice Hall, Pearson Education.
- Giriş, www.bbc.co.uk/turkish/specials/1411_eu_parliament/. Erişim Tarihi: 10.03.2006. Information Handbook of (he Council of the European Union (2002), Basic Concepts, ue.eu.int, Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- İKTİSADİ KALKINMA VAKFI (1987), **Avrupa Topluluğu, Genel Tanıtım ve Değerlendirme**, İKV Eğitim Semineri, İstanbul.
- KARLUK, Rıdvan (1998), **Avrupa Birliği ve Türkiye**. 5. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- KASIM. Özge, “Avrupa Birliği Nasıl Yönetilir ve Kararlar Nasıl Alınır?”. www.sonbaski.com/yenisite/kasimozge.htm.. Erişim Tarihi: 10.03.2006.
- NOEL, Emile (1977), **Avrupa Topluluğu’nun Organları Nasıl Çalışır?, AET Antlaşmasının Temel Maddeleri**. 2. Baskı, Ayyıldız Matbaası A.Ş. Ankara.
- ÖZER, Ahmet (2005a), “Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (2)”, **Türk İdare Dergisi**. Yıl: 77, Sayı: 447. Ankara. (2005b), “Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (3)”, **Türk İdare Dergisi**. Yıl: 77. Sayı: 448, Ankara. (2005c), “Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (4)”, **Türk İdare Dergisi**. Yıl: 77. Sayı: 449, Ankara.
- PAZARCI, Hüseyin (1989), **Uluslararası Hukuk Dersleri**, II. Kitap, Turhan Kitabevi, Ankara.
- TEKİNALP, G. ve Ünal Tekinalp (1997), **Avrupa Birliği Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1. Baskı, İstanbul.
- TEZCAN,ERCÜMENT (2005), **AB Kurumlar Hukuku**. Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (UŞAK), İkinci Baskı, Ankara.
- ÜLGER. Kaya İrfan (2003). “**Avrupa Birliği El Kitabı, Kavramlar, Kurumlar**”. Kişiler. Seçkin Yayınevi, Ankara.
- VİKİPEDİ, Özgür Ansiklopedi, “**Avrupa Parlamentosu**”, tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Parlamentosu. Erişim Tarihi: 10.03.2006.
- WESTLAKE, Martin (1994), **A Modern Guide to the European Parliament**, Pinter Publishers Ltd. London.
- YİĞİT, Dilek, “**Avrupa Birliği Anayasası ve Kurumsal Yapı Reformu**”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, www.hazine.gov.tr.. Erişim Tarihi: 17.03.2006.

AVRUPA KONSEYİ TOPLUM İÇİN KÜLTÜREL MİRASIN DEĞERİ ÇERÇEVE SÖZLEŞMESİ

Çev: Hasan Ferhat GÜNGÖR

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

Portekiz'in 55.000 nüfuslu küçük sahil kentlerinden, Algarve bölgesi idari merkezi Faro (5), 27 Ekim 2005 tarihinde önemli bir toplantıya ev sahipliği yapmıştır: Avrupa Konseyi Toplum için Kültürel Mirasın Değeri Konvansiyonu. Roma ve Arap uygarlıklarının izlerini taşıyan, tüm tek tanrılı dinleri belli dönemlerde kucaklamış bir kent kimliğiyle Faro, bu toplantı ve sonunda imzaya açılan Avrupa Konseyi Toplum İçin Kültürel Mirasın Değeri Çerçeve Sözleşmesi'nin anlamını güçlendirmektedir.

Bu Çerçeve Sözleşme, kültürel miras konusunda bir yaklaşım değişikliğini yansıtmakta, "mirasımızı nasıl ve hangi yöntemle koruyabiliriz?" sorusu yerini, "mirasımızın değerini neden ve kim için belirgin kılmalıyız?" sorusuna bırakmaktadır. Sözleşme, vatandaşın kültürel yaşama katılma hakkının bir bölümünü, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde yer aldığı şekliyle, kültürel mirasa ilişkin bilgi ve mirastan yararlanmanın oluşturduğu fikrine dayanmaktadır.

Metin, mirası, sürdürülebilir kaynak kullanım ilkelerine dayanan bir ekonomik kalkınma modelinin parçası, insan gelişimi için bir kaynak, kültürel çeşitliliğin vurgusu ve kültürler arası diyalogun geliştirilmesi olarak sunmaktadır. Bu bağlamda Çerçeve Sözleşme, 2005 yılı Mayıs ayında yapılan Avrupa Konseyi 3. Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesinde belirlenen öncelikler kapsamına girmektedir (4). 13 Şubat 2006 tarihi itibarıyla sekiz ülke tarafından imzalanmış olan Sözleşme, iki ülkenin daha imzası ile yürürlüğe girecektir.¹

Bu çalışmanın amacı, adı geçen Sözleşme'yi, yine Avrupa Konseyi tarafından konuya ilişkin olarak yayımlanmış olan "Açıklama Raporu" ışığında Türk

1 Avrupa Konseyi Antlaşmaları (treaty) imzaya açılma tarihlerinden itibaren, aksi belirtilmediği takdirde, en az on ülkenin imzalı onayından sonra yürürlüğe girmektedir.

diline kazandırmak ve kültürel mirasa ilişkin farkındalık yaratma çabalarına katkıda bulunmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA KONSEYİ TOPLUM İÇİN KÜLTÜREL MİRASIN
DEĞERİ ÇERÇEVE SÖZLEŞMESİ
(Resmi Olmayan Çeviri)
AÇIKLAMA RAPORU
(Sözleşme maddeleri hariç)

I. Kültürel Miras Yönlendirme Komitesi²(KMYK) yönetiminde hükümetlerin ilgili uzmanlarından oluşan bir komite tarafından hazırlanan Avrupa Konseyi Toplum İçin Kültürel Mirasın Değeri Çerçeve Sözleşmesi, 13 Ekim 2005 tarihinde Bakan Yardımcıları 941. toplantısında Bakanlar Komitesi tarafından onaylanmıştır. Sözleşme 27 Ekim 2005 tarihinde Faro'da Avrupa Konseyi üyesi devletler için imzaya açılmıştır.

II. Uzmanlar komitesi tarafından hazırlanan ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'ne gönderilen açıklama raporu, Sözleşme metni ve hükümlerinin anlaşılmasını kolaylaştırabilecek olmasına karşın, Sözleşme metnine tek yorumu getiren bir araç değildir.

Ön not

Bu bir Çerçeve Sözleşmedir. Üye ülkeler tarafından üzerinde uzlaşılan ilkeler ve eyleme geçilecek genel alanları belirler. Sözleşme'nin hiç bir hükmü sadece ulusal onayı takiben, üye devletin yasalarında düzenleme yapılmaksızın, bireylere belli haklar sağlama kapasitesinde değildir. Sözleşme'nin işleyişi, 1969 Viyana Konvansiyonu Antlaşmalar Hukuku'na uygun olarak uluslararası antlaşmalarda geçerli olağan kurallara tabi olacaktır.

A. Sözleşmenin Amaçları ve Kaynakları

Amaçlar

Sözleşme, Bakanlar Komitesi'nin kültür mirası politikaları için, özellikle bu konuya ilişkin hak ve yükümlülükler bağlamında, bir başvuru altyapısı sağlamak arzusundan ve kültürel mirasın daha özel yönlerine ilişkin mevcut Avrupa Konseyi enstrümanlarını destekleme görüşünden hareketle, mirastan

2 Steering Committee for the Cultural Heritage (CDPAT).

kültürel sermaye olarak kullanılmasıyla elde edilebilecek olumlu katkılardan kaynaklanmıştır. Kültürel miras ve genel olarak kültürün yeni bir sürdürülebilir kalkınma vizyonunun merkezindeki haklı yerini sağlama almak için, sağlam ve bütünü kucaklayan bir altyapıya gereksinim olduğu değerlendirilmiştir.

Mevcut enstrümanlar kültürel mirasın aşağıdaki konularda giderek büyüyen önemini karşılamamaktadır:

- Sürdürülebilir kalkınma: Kültürel miraslar, kalkınmanın kültürel, ekolojik, ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutlarının bütünleşmesinde çok değerli kaynaklar olarak görülürler. Kültürel miras öz kıymetinin yanında, diğer politikalara verebileceği katkıdan dolayı da değerlidir.

- Küreselleşme: Kültürel miraslar, kültürel çeşitliliğin ve giderek aynılanan bir dünya karşısında mekân duygusunun korunması için kaynağıdır.

- Çatışmalarda kültürel kimlik boyutuna ilişkin farkındalığı artırma: Kültürel miraslar, kültürler arasında diyalog, demokratik tartışma ve açıklığı geliştiren kaynaklardır.

Kaynaklar

Resmi olarak Sözleşme'nin kökleri, Avrupa Konseyi'nin, 4. Kültürel Miras'tan sorumlu Bakanlar Konferansı (Helsinki, Mayıs 1996) takiben yaptığı ve Avrupa'da son dönemde yaşanan çatışmalar sırasında yok edilen kültürel mirasa bir yanıt olan "Miras, Kimlik ve Çeşitlilik" konulu çalışmasına dayanmaktadır.

5. Kültürel Miras'tan sorumlu Bakanlar Konferansının (Portoroz, Nisan 2001) takiben, Bakan Yardımcıları, 759. toplantılarında, o zamanki adıyla Kültürel Miras Komitesi³ne Granada Sözleşmesi (mimari miras, 1985) ve uygun olması durumunda Valetta Sözleşmesi (arkeolojik miras, 1992) için "belli bir bölgede tarihin akışı içinde ortaya çıkan çeşitli kültürel ifade biçimlerini temsil eden mirasın, o bölgenin mevcut siyasi ortamına bakmaksızın korunması ve iyileştirilmesi için evrensel bir ilkeyi" başlatacak ve "karşılaşılan güçlüklerin üstesinden gelmekte yardımcı olmak görevini üstlenmiş bir devam mekanizmasını" temin edecek bir ek protokol taslağı hazırlama talimatı vermiştir.

Bununla beraber, ilk toplantılar bu tür protokollerin bu hedeflere ulaşmakta yeterince geniş bir taban yaratamayacağı sonucuna götürmüştür. Bu Sözleşmeler birlikte ele alındıklarında dahi, kültürel mirasın bütün yönlerini, şu veya

3 Cultural Heritage Committee (CC-PAT)

özellikle zor ifade edilen yönleri de dahil olmak üzere tanımlanmaları gibi kapsamamaktadır.

Bu yeni değerlendirme, kültürel mirasla küreselleşme ve Avrupa'nın yeni siyasal durumu bağlamında bir bütün olarak ilgilenecek, ancak aynı zamanda Avrupa'nın ötesine, artık kültürel değerler ve mirası yaşamın her yönünde yaşamsal önemde kabul etmekte olan bir dünyayı da dikkate alacak yeni bir yasal enstrümana gereksinim olduğu fikrini ortaya çıkarmıştır.

Ocak 2003'te Bakan Yardımcıları, Kültürel Miras Yönlendirme Komitesi'nde çalışan seçilmiş uzmanlar komitesi için, aşağıda yer alan amaçlar doğrultusunda, bir kalkınma kaynağı olarak kültürel miras üzerinde taslak bir Çerçeve Sözleşme hazırlamalarına yardımcı olmak üzere çalışma konularını onaylamıştır.

Bu amaçlar:

- Kültürel mirasa geniş ve disiplinler arası bir yaklaşım ile her bireyin kendi seçimi olan kültürel mirasa erişme hakkı ilkesine dayanarak, diğerlerinin hak ve özgürlüklerine saygı göstermek kaydıyla, ortak bir Avrupa mirası kavramı üzerinde anlaşmaya varmak;
- Avrupa toprakları üzerinde birlikte varolan çeşitli kültürel gelenekleri temsil eden miraslara adil davranma ilkesini yerleştirmek;
- Taraf Ülkelerden, çatışmaları önleme amacıyla kültürler arası ve inançlar arası diyalog ve farklılıklar konusunda karşılıklı anlayışı artıracak miras politikaları ve eğitimsel inisiyatifler başlatmaları yönünde söz almak;
- Bir kalkınma kaynağı olarak bilgi ve becerilerin kullanılmasına ilişkin sürdürülebilir kalkınma ölçütlerinin ortaklaşa belirlenmesinde işbirliği amacıyla bir bütün Avrupa ortamı tesis etmek;
- Ülkeleri toplumun bütün oyuncularının katılımına dayanan yönetim yaklaşımları kullanmaları yönünde harekete geçirmek;
- Gelecek toplantının izleme bölümü için önerilerde bulunmaktır.

Sözleşme metni Seçilmiş Uzmanlar Komitesi'nin 2003-2004 Strasburg toplantılarında, ilgili diğer Komitelerin temsili dikkate alınarak taslak haline getirilmiştir. KMYK Çalışma Grubu tarafından da Ekim 2004 kurul toplantısında yapılan öneriler gözönüne alınarak taslak metne son hali verilmiştir. Son olarak genişletilmiş KMYK Bürosu küçük değişiklikler yapmıştır.

B. Bir Avrupa Konseyi Enstrümanının Özel Olma Niteliği ve Vakitliliği

Onaylanan yaklaşım Avrupa Konseyimin özel olma niteliği ile tutarlı olduğu gibi aynı zamanda yenilikçidir.

1. “Avrupa ortak mirası” kavramına uygun olarak, gerektiği şekilde ortak deneyim ve insan hakları ve demokratik ilkelere bağlılık yoluyla oluşturulan Sözleşme, mirasa, kendisine anlamını veren bir bireysel haklar nesnesi olarak bakar.

2. Bu, mirasların değişen tanımları konusundaki belirsizliğe insan hakları ve özgürlükler (4. madde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin yorumlanma mantığını aynen izler) içindeki temellerine atıfta bulunarak mahal bırakmaz. Mevcut Sözleşmede, miras hem “köken” (önsöz, 1. fıkra) hem de özgürlüklerin uygulanması için “kaynak” (önsöz, 3. fıkra ve 2. madde) muamelesi görmektedir.

3. Metin aynı zamanda, topluluğun kültürel yaşamına katılma hakkı ile eğitim görme haklarının (Önsöz, 4. fıkra, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin alıntılanan 27. Maddesi, Uluslararası Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Mukavelesi’nin⁴ 13 ve 15. maddeleri) bir boyutu (madde 1) olarak ifade ettiği kültürel miras (4. madde) hakkına da hitap etmektedir. Dolayısıyla kültür ve miraslara somut varlıklar olarak yapılan tüm atıflardan kaçınılmaktadır.

4. Metin, bir “Avrupa ortak mirası” (3. madde) fikri geliştirmiştir. Bu fikir, Avrupalıların paylaştığı kültürel mirasın, bu miras yönünde ortak bir Avrupa sorumluluğu fikrine can vermek amacıyla, üzerinde uzlaşılan demokratik, siyasal ve toplumsal Avrupa idealleri ile etkileşmesini ifade eder. Bu, Avrupa mirasının asırlar boyu farklı kültürler arasındaki etkileşimin ürünü olan derinliği ve zengin tarihsel birikiminden, bölgesel farklılıklar ve ortak kültürel özelliklerinden kaynaklanan özel karakterine denk düşer.

5. Tanımlandığı gibi, Avrupa kültürel mirası kültürel çeşitlilik ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek konusundaki demokratik taahhütler için temel bir kaynaktır; aynı şekilde Avrupa’nın varolan farklı toplulukları için bir refah ve birlik kaynağıdır. Bu Sözleşme’de “kültürel sermaye” olarak nitelenen Avrupa’nın kültürel mirasından, insan zeka ve çabasının ortaya konmasıyla çağdaş Avrupa’nın zengin ve farklı kültürleri doğacaktır. Bu kültürel sermayenin korunması, gerek büyük değeri, gerekse gelecekte kültürel, toplumsal ve

4 International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights.

ekonomik alanda kalkınmaya hayat verecek bir yatırım olma potansiyeli nedeniyle esastır.

6. Sözleşme, kültürel değerlerin çevre, bölgesel kimlik, peyzaj karakteri ve kültürel mirasın çevresel boyutlarında artan öneminin altını çizen yeni eğilimlerle tutarlıdır. Bu özelliği ile Sözleşme açık bir şekilde, Avrupa Konseyi'nin ve UNESCO5'nin önceki uluslararası enstrümanlarından ayrılmakta, "kültürel çevre" kavramı için temel oluşturmaktadır.

7. Avrupa ortak mirası fikri, bir topluluk olmadan kültürel yaşam olamayacağı (İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 27. madde) için "miras toplulukları" anlayışı doğrultusunda bir yaklaşıma olanak tanımaktadır. Burada bir miras topluluğu, etnik kökene ya da diğer katı topluluklara gönderme yapmayan bir değişken geometri (madde 2b) olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla buradaki "miras toplulukları", kimi zaman mirasa ilişkin etkinliklerde bulunan bütün profesyonelleri kapsayan "miras topluluğu" kavramından çok farklıdır. Bu Sözleşme, Avrupa bünyesinde varolan çeşitli miras toplulukları arasında işbirliğini geliştirmenin yararlarına odaklanmaktadır.

8. Bu alan, Avrupa Konseyi'nde temsil edilen halklar topluluğunu biraraya getirmek amacıyla, diğer alanlardan daha fazla uluslararası ve sınırötesi işbirliğini gerektirmektedir. Dolayısıyla, Sözleşme UNESCO'nun çalışmasından aşağıda yer verilen özellikleriyle ayrılır:

- Kültürel çeşitlilik bakımından-. Alan, UNESCO'nun Kültürel Çeşitlilik Evrensel Bildirgesi6 (2001) ile genişletilmiştir. Mevcut Sözleşme, kültürel miras ve kültürel çeşitlilik arasındaki önemli sinerjiyi tanımakla beraber, esas olarak kültürel mirastan, farklı topluluklarının varlığını sürdürmelerine katkı verecek ekonomik ve toplumsal koşulların yaratılmasında sürdürülebilir biçimde nasıl yararlanılabileceğine odaklanmaktadır. Küreselleşme karşısında kültürel çeşitliliğin devamlılığının sağlanması uluslararası çabanın hedefidir;

- Mirasın somut bileşenleri bakımından: UNESCO'nun dünya ölçeğindeki çalışması, dünya mirası olarak nitelenen belli başlı varlıkların listelerini yapmak şeklinde sektörel bir yaklaşımla işlemeye devam etmektedir. Mevcut Sözleşme ise kültürel mirasla bir bütün olarak ilgilenmektedir;

- Kültürel mirasın manevi yönleri bakımından-. Mevcut Sözleşme, esas olarak birleştiklerinde mirası oluşturan maddi ya da manevi bileşenler yerine kabul

5 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

6 Universal Declaration of UNESCO on Cultural Diversity.

edilen değerlere odaklanmakta, böylece UNESCO'nun Manevi Kültürel Mirasın Korunması Sözleşmesi⁷(2003)'nden ayrılan bir yaklaşımı izlemektedir.

İşbu Sözleşme, istisna olanı dışarıda tutmaksızın, özellikle bütün insanların ortak mirasını kucaklamaktadır.

C. Sözleşmenin Karakteri

Çerçeve sözleşme, yeni bir dönemin çerçeve politikasını geliştirmek için en uygun enstrüman olarak kabul edilmiştir.

Çerçeve sözleşmeler, eylem alanlarını ve Tarafların ilerlemek üzere üzerinde anlaştıkları istikametleri belirler, genel hedefleri tanımlarlar. Bu tür enstrümanlar, genel faaliyetleri belirtmekle beraber, normal Sözleşmelerden farklı olarak belli eylemler için yükümlülük yaratmazlar. Hedeflere ulaşmada hemen her zaman alternatif araçlara yer vardır ve Taraflar, kendi yaklaşımlarının komşu Ülkeler ve diğer Tarafların yaklaşımlarıyla tutarlılığından emin olma gerekliliğini sürekli dikkate alarak, kendi ulusal hukuk, politika ve uygulama geleneklerine en uygun yolu seçmek konusunda serbesttirler.

Bir çerçeve sözleşme, tutkulu bir Avrupa yolculuğunun yönünü ve varış hedefini, ayrıntılı bir yol haritası ya da zaman çizelgesi vermeden belirler. Bu Sözleşme Avrupa kültürel mirasının ele alınmasında yeni bir yol sunmaktadır. Önceki enstrümanlar bu mirasın korunması gerekliliği ve nasıl korunması gerektiği üzerine odaklanmışken, bu enstrüman kültürel mirasın kullanılması için bir dizi yol ortaya koyarken, mirasın neden uzlaştıran değer olması gerektiğine odaklanır.

D. Sözleşme Metni Önsözü'ne İlişkin Detaylı Yorum

ÖNSÖZ

Önsöz, Sözleşme'nin maddeleri ve kapsamını öz olarak ortaya koyar.

Avrupa Konseyi'nin kurucu fikir ve ilkelerine atıfta bulunarak Sözleşme, kültürel mirasın Avrupa Konseyi'nin daha geniş hedeflerine katkı sağlama potansiyelini aşıkarak kılar.

İkinci paragraf, insani değerleri ve kültürel mirasın işlevlerini dikkate almak gerekliliğini belirtirken toplumdaki büyük değişimlere bir yanıt olarak kültürel mirasın kendi tanımını yapmanın da gerekliliğini ortaya koyar.

7 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage.

Üçüncü paragraf, kültürel mirasın sürdürülebilir kalkınmada bir etken olarak değerini vurgularken, çeşitlilik ve kimlik saygısının sürdürülebilirlik kavramının doğasında varolduğunun hatırlanmasına hizmet eder.

Dördüncü paragraf, bir anahtar fikir ortaya koyar: kültürel miras hakları. Bu hakkın kaynağı ve sonuçları büyük ölçüde bu Sözleşme'nin yenilikçi içeriğinin esasını oluşturur.

Beşinci paragraf, ortak bir iyi olarak anlaşılan kültürel mirasın, mümkün olan en «geniş kapsamlı demokratik katılım ve kültürel vatandaşlığın hayata geçirilmesine katkısının doğruluğunu gösterdiğini belirtir.

Altıncı paragraf, bünyesinde kültürel mirasın, bireyler arası ve kültürler arası diyalogta ve karşılıklı anlayış ve çatışma önlemeyi geliştirmekte bir barış etkeni olarak kullanıldığı eğitimin önemine vurgu yapar.

Sondan bir önceki paragraf, mevcut Sözleşme'nin konusuyla yakından bağlantılı enstrümanların belirtilmesi ile kendisini sınırlandırır. Ancak bu Sözleşme'nin, kültürel mirasın rolünü yaşamın her yönüne genişletme ve yoğunlaştırma amacına derece derece ulaşıldıkça, pek çok farklı alanda çok daha fazla sayıda enstrüman artan oranda konuyla ilgili hale gelecektir. Bu Sözleşme önceki enstrümanların yerine geçmez, ancak hükümleri için daha geniş bir toplumsal bağlam sağlar.

Son paragraf, Sözleşme amaçlarına Avrupa çapında ulaşmayı sağlamak için ortak eylemin gerekliliğini savunur. Bu Sözleşme hükümlerinin uygulanmasının Avrupa toplumunda insan hakları ve miras değerleri arasındaki bağı kurmasını sağlamak üzere, izleme denetim mekanizmaları kurulacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM SÖZLEŞME METNİ

(Maddeler)

BÖLÜM I

Amaçlar, Tanımlar ve İlkeler

Madde 1

Sözleşmenin amaçları

Bu Sözleşme'nin Tarafları:

- a) Kültürel mirasa ilişkin hakların, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde

tanımlandığı gibi kültürel yaşama katılma hakkının doğasında var olduğunu kabul etmek;

b) Kültürel miras konusunda bireysel ve toplu sorumluluğun farkında olmak;

c) Kültürel miras ve onun sürdürülebilir kullanımının amacının insan gelişimi ve yaşam kalitesi olduğunu vurgulamak;

d) Bu Sözleşmemin

Kültürel mirasın barışçıl ve demokratik toplumun inşasında ve sürdürülebilir kalkınma ve kültürel çeşitliliğin geliştirilmesindeki rolünü,

İlgili kamusal, kurumsal ve özel aktörlerin yetkinliklerini birleştiren daha büyük sinerjiyi,

dikkate alan hükümlerini uygulamak için gereken adımları atmak üzerinde mutabıktırlar.

Madde 2

Tanımlar

Bu Sözleşmemin amaçları bakımından,

a) Kültürel miras, geçmişten devralınan, insanların, sürekli evrilen değer, inanç, bilgi ve geleneklerinin anonim bir ifadesi ve yansıması olarak ayırt ettikleri bir kaynaklar kümesidir.

b) Bir miras topluluğu, kültürel mirasın, kamu eylemi çerçevesi içinde, sürdürülmesi ve gelecek kuşaklara aktarılmasını arzu ettikleri belli yönlerine değer veren insanlardan oluşur.

Madde 3

Avrupa'nın ortak mirası

Taraflar,

a) Birlikte ortak bir anı, anlayış, kimlik, birlik ve yaratıcılık kaynağı oluşturan Avrupa kültürel mirasının bütün biçimlerini ve

b) Barışçıl ve istikrarlı bir toplumun gelişmesine zemin hazırlayan ilerleme ve geçmiş çatışmalar yoluyla edinilmiş deneyimlerden elde edilen ve insan haklarına saygı, demokrasi ve hukukun üstünlüğü üzerine temellenen ideal, ilke ve değerleri,

içeren Avrupa ortak mirası anlayışım geliştirmek konusunda mutabıktırlar.

Madde 4

Kültürel mirasa ilişkin haklar ve yükümlülükler

Taraflar,

a) Yalnız ya da toplu, herkesin kültürel mirastan yararlanma ve zenginleşmesi yönünde katkı sağlama hakkının var olduğunu;

b) Yalnız ya da toplu, herkesin kendi mirası kadar diğerlerinin kültürel mirasına ve dolayısıyla Avrupa ortak mirasına saygı göstermek yükümlülüğü olduğunu;

c) Kültürel miras hakkının kullanılmasının, demokratik bir toplumda sadece kamu menfaati ve diğerlerinin hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla gerekli olan sınırlamalara tabi olabileceğini

kabul ederler.

Madde 5

Kültürel miras hukuku ve politikaları

Taraflar,

a) Toplum için önemlerine uygun olarak kültürel mirasın bileşenlerine ilişkin kamu menfaatini tanımak;

b) Kültürel mirasın değerini, tanımlanması, üzerinde çalışılması, yorumlanması, korunması, muhafazası ve tanıtımı yoluyla artırmak;

c) Her bir Tarafın kendi özel bağlamında, 4. madde’de tanımlandığı şekilde kültürel miras hakkının kullanılmasını düzenleyen yasal hükümlerin var olmasını sağlama almak;

d) Kültürel miras etkinliklerine katılımı destekleyen bir ekonomik ve toplumsal iklimi teşvik etmek;

e) Kültürel mirasın korunmasını sürdürülebilir kalkınma, kültürel çeşitlilik ve çağdaş yaratıcılık hedeflerini karşılıklı desteklemek konusunda esas etken kılmak;

f) Kaynağını dikkate almaksızın, kendi yasal sınırları içinde yer alan kültürel mirasın değerinin farkında olmak;

g) Bu Sözleşme’nin hükümlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak ama-

cıyla tümleşik stratejiler geliştirmek
yükümlülüğü altına girerler.

Madde 6

Sözleşmenin etkileri

Bu Sözleşme'nin hiçbir hükmü:

- a) Uluslararası enstrümanlar, özellikle İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi⁸ tarafından korumaya alınmış olan insan hakları ve temel özgürlüklerin sınırlandırılması ya da zayıflatılması;
- b) Diğer ulusal ya da uluslararası yasal enstrümanların kültürel miras ve çevreye ilişkin daha yararlı hükümlerinin etkilenmesi;
- c) Uygulanabilir haklar yaratılması
yönünde yorumlanamaz.

BÖLÜM II

Kültürel Mirasın Toplum ve İnsan Gelişimine Katkısı

Madde 7

Kültürel miras ve diyalog

Taraflar, kamu otoriteleri ve diğer yetkili kurumlar vasıtasıyla,:

- a) Farklı yorumlamalara saygı gösterilmesi yanında kültürel mirasın tanıtımı yöntemleri ve etik ilkelere dayanmanın teşvik edilmesi;
- b) Aynı kültürel mirasa farklı topluluklar tarafından çatışan değerlerin yüklendiği durumlarla adil biçimde ilgilenmek için uzlaşma süreçleri tesis edilmesi;
- c) Kültürel mirasa ilişkin bilginin, çatışmaların çözülmesi ve önlenmesi amacıyla karşılıklı anlayış ve güvenin artırılması yoluyla barış içinde birlikte yaşamayı kolaylaştıran bir kaynak olarak geliştirilmesi;
- d) Bu yaklaşımları yaşam boyu eğitim ve öğretimin tüm yönlerine tümleştirilmesi
sorumluluğunu üstlenirler.

8 the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Madde 8

Çevre, miras ve yaşam kalitesi

Taraflar, kültürel çevrenin miras özelliği taşıyan bütün yönlerinden,:

- a) Gereken yerde kültürel miras etki değerlendirmesine başvurarak ve iyileştirme stratejileri uygulayarak, ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel gelişme ile arazi kullanımı planlaması süreçlerini zenginleştirmek;
 - b) Kültürel, biyolojik, jeolojik ve peyzajla ilgili farklılıklara ilişkin, bu bileşenler arasında bir denge kurmak amacıyla, tümleşik bir yaklaşım geliştirmek;
 - e) İnsanların yaşadığı yerlere dönük ortak bir sorumluluk duygusu uyandırarak toplumsal birliği güçlendirmek;
 - d) Çevreye, kültürel değerlerini tehlikeye atmadan, yeni eklenen unsurlarda kalite hedefini geliştirmek
- amacıyla yararlanmak sorumluluğunu taşırlar.

Madde 9

Kültürel mirasın sürdürülebilir kullanımı

Taraflar, kültürel mirasın muhafazası amacıyla:

- a) Değişim kararlarının ilgili kültürel değerler hakkında bir anlayış içerdiklerinden emin olarak kültürel mirasın bütünlüğüne saygının artırılması;
 - b) Sürdürülebilir kalkınmayı tanımlamak ve ilkelerini belirlemek ve idamesini teşvik etmek;
 - c) Bütün genel teknik yönetmeliklerin, kültürel mirasın özel korunma gerekliliklerini dikkate almasını sağlamak;
 - d) Geleneksel materyal, teknik ve becerilerin kullanımını artırmak ve çağcıl uygulamalar açısından potansiyellerini keşfetmek;
 - e) Bireyler, işletmeler ve kurumlar için profesyonel nitelik ve akreditasyon sistemleri vasıtasıyla yüksek kaliteli iş çıkmasını sağlamak
- sorumluluğunu üstlenirler.

Madde 10

Kültürel miras ve ekonomik faaliyet

Taraflar, kültürel mirasın sürdürülebilir ekonomik kalkınmada bir etken ol-

ma potansiyelinden tam olarak istifade etmek amacıyla:

- a) Kültürel mirasın ekonomik potansiyeline ilişkin farkındalığı artırmak ve bundan yararlanmak;
- b) Ekonomik politikalar geliştirirken kültürel mirasın özel karakteri ve menfaatlerini dikkate almak;
- c) Bu politikaların kültürel mirasın bütünlüğüne, doğasında varolan değerlerden ödün vermeden saygı göstermesini temin etmek yükümlülüğünü taşırlar.

BÖLÜM III

Kültürel Miras İçin Ortak Sorumluluk ve Halkın Katılımı

Madde 11

Kültürel mirasa ilişkin kamu yükümlülüklerinin düzenlenmesi

Taraflar, kültürel mirasın yönetiminde:

- a) Bütün sektörlerde ve bütün seviyelerde kamu otoriteleri tarafından tümçül ve bilgiye dayanan bir yaklaşım geliştirmek;
- b) Kamu otoriteleri, uzmanlar, iş sahipleri, yatırımcılar, işletmeler, sivil toplum örgütleri ve sivil toplum arasında ortak eylemi mümkün kılacak yasal, mali ve profesyonel çerçeveler hazırlamak;
- c) Kamu otoritelerinin diğer aktörlerle işbirliği yapması için yenilikçi yollar geliştirmek;
- d) Kamu otoritelerinin rollerini tamamlayan gönüllü girişimlere saygı duymak ve bunları teşvik etmek;
- e) Mirasın korunması ile ilgili sivil toplum örgütlerini kamu yararı yönünde hareket etmeye özendirmek sorumluluğunu üstlenirler.

Madde 12

Kültürel miras ve demokratik katılıma erişim

Taraflar:

- a) Herkesi:

Kültürel mirasın, tanımlanması, üzerinde çalışılması, yorumlanması, ko-

runması, muhafazası ve tanıtımı sürecine;

Kültürel mirasın temsil ettiği fırsatlar ve güçlüklerin toplumdaki akisleri ve tartışmalara

katılmaya teşvik etmek;

b) Her bir miras topluluğu tarafından kültürel mirasa, tanımladığı şekilde, atfedilen değeri dikkate almak;

c) Gönüllü örgütlerin hem etkinliklerde ortak hem de kültürel miras politikalarının yapıcı eleştirmenleri olarak rollerini kabul etmek;

d) Kültürel mirasın değerine, idamesi ve korunmasının gerekliliğine ve alınabilecek yararlarla ilişkin farkındalığı artırmak amacıyla, mirasa özellikle gençler ve özürliüler tarafından erişimi kolaylaştıran önlemler almak

yükümlülüğü altına girerler.

Madde 13

Kültürel miras ve bilgi

Taraflar:

a) Kültürel miras boyutunun, kendi başına ayrı bir ders konusu olmasından ziyade diğer derslere ait çalışmalar için verimli bir kaynak olarak bütün eğitim kademelerine dahil edilmesini kolaylaştırmak;

b) Kültürel miras eğitimi ve meslek eğitimi arasındaki bağı güçlendirmek,

c) Kültürel miras, miras toplulukları, çevre ve birbirleriyle ilişkileri üzerine disiplinler arası araştırmaları özendirmek,

d) Eğitim sistemi içinde ve dışında sürekli mesleki eğitim ile bilgi ve becerilerin karşılıklı paylaşımını teşvik etmek

sorumluluğunu üstlenirler.

Madde 14

Kültürel miras ve bilgi toplumu

Taraflar, kültürel miras ve yararlarına erişimin artırılması amacıyla sayısal teknolojinin kullanımını geliştirmek sorumluluğunu:

a) Bilgi toplumunda içeriğin kalitesini artıran ve dil ve kültür çeşitliliğini güvenceye almak için çaba harcayan girişimleri özendirerek;

b) Kültürel mal ve mülkün yasadışı kaçakçılığı ile savaşırken kültürel mirasın çalışılması, korunması, geliştirilmesi ve güvenliğinin sağlanması konusunda uluslararası geçerliği olan standartları destekleyerek;

c) Fikri mülkiyet haklarını korurken, kültürel mirasa ilişkin bilgiye erişim önündeki engellerin, özellikle eğitimsel amaçlarla azaltılması yolunu arayarak;

d) Mirasa ilişkin sayısal içeriğin yaratılmasının varolan mirasın korunması konusunda zafiyet yaratmaması gereğini kabul ederek üstlenirler.

BÖLÜM IV

Gözlem ve işbirliği

Madde 15

Tarafların taahhütleri

Taraflar,;

a) Avrupa Konseyi vasıtasıyla, bu Sözleşme ile tespit edilen ilkelerle tutarlı olarak, kültürel mirasa ilişkin yasalar, politikalar ve uygulamaları kapsayan bir izleme işlevi geliştirmek;

b) Her bir Tarafın bu Sözleşme ile üstlendiği yükümlülükleri ne oranda yerine getirdiğini değerlendirmeyi kolaylaştıran, halkın erişimine açık, paylaşılan bir bilgi sistemine veri katkısı sağlamak, geliştirmek ve devamlılığını sağlamak;

sorumluluğunu üstlenirler.

Madde 16

Denetim mekanizması

a) Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Statüsü'nün 17. maddesi'ne uygun olarak, Sözleşme'nin uygulanmasını izlemek üzere uygun bir komiteyi tayin eder ya da mevcut bir komiteyi görevlendirir. Bu komite, işini yerine getirmesini sağlayacak kurallar getirmeye yetkili kılınacaktır;

b) Görevlendirilen komite:

- Gerektiği şekilde yordam kurallarını koyar;

- 15 madde'de geçen paylaşılan bilgi sistemini, bu Sözleşme ile üstlenilen her bir yükümlülüğün yerine getirilmesinde kullanılan araçların sürekli gözden

geçirilmesini temin ederek yönetir;

- Bir ya da daha fazla Tarafın talebi üzerine, Avrupa Konseyi'nin bütün yasal enstrümanlarını dikkate alarak Sözleşmenin yorumlanmasına ilişkin her bir soruya bir tavsiye görüşü verir;

- Bir ya da daha fazla Tarafın girişimi üzerine. Sözleşmenin uygulanmasına ilişkin herhangi bir konunun değerlendirilmesini üstlenir;

- Diğer komitelerle işbirliği yaparak ve Avrupa Konseyi'nin diğer girişimlerine katılarak, bu Sözleşme'nin sektörler arası uygulanmasını teşvik eder;

- Bakanlar Komitesi'ne etkinlikleri hakkında rapor verir.

Komite, çalışmalarında uzman ve gözlemci bulundurabilir.

Madde 17

İzleme faaliyetlerinde işbirliği

Taraflar, bu Sözleşme'nin hedefleri ve ilkelerini izlemek ve özellikle Avrupa ortak mirasının tanınmasını sağlamak konusunda birbirleriyle ve Avrupa Konseyi vasıtasıyla işbirliği yapma sorumluluğunu:

- a) İzleme süreci boyunca tespit edilen önceliklere yönelik işbirliğine dayanan stratejileri uygulamaya sokarak;

- b) Bu stratejileri uygulamaya sokmak için bölgesel işbirliği ağları geliştirerek ve çok katmanlı ve sınırötesi etkinlikleri teşvik ederek;

- c) İyi uygulamaları karşılıklı paylaşarak, geliştirerek, düzenleyerek ve yaygınlaştırılmasını temin ederek;

- d) Bu Sözleşme'nin hedefleri ve yürütülmesi hakkında toplumu bilgilendirerek

üstlenirler.

Herhangi bir Taraf, karşılıklı anlaşma yoluyla uluslararası işbirliğini kolaylaştırmak amacıyla mali düzenlemeler yapabilir.

BÖLÜM V

Son Hükümler

Madde 18

İmza ve yürürlüğe giriş

- a) Bu Sözleşme Avrupa Konseyi üye Devletlerinin imzasına açıktır.
- b) Sözleşme onaylama, kabul ya da uygun bulmaya tabidir. Onaylama, kabul veya uygun bulma belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne emanet edilir.
- c) Bu Sözleşme, Avrupa Konseyi üyesi on Devletin bir önceki fıkra hükümleri uyarınca bu Sözleşme ile bağlanma rızalarını ifade ettikleri tarihten sonraki üç aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.
- d) Sözleşmeyle bağlanma rızasını daha sonra açıklayan herhangi bir imzacı Devlet bakımından, Sözleşme, onay, kabul veya uygun bulma belgesinin teslim edildiği tarihten sonraki üç aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 19

Katılım

- a) Bu Sözleşme'nin yürürlüğe girmesinden sonra, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi üyesi olmayan herhangi bir Devleti ve Avrupa Topluluğu'nu, Avrupa Konseyi Statüsü'nün 20.d maddesinin öngördüğü çoğunlukla ve Bakanlar Komitesi'nde sandalye hakkı olan Taraf Devletlerin oybirliği ile bu Sözleşmeye Taraf olmaya davet edebilir.
- b) Bu Sözleşme, katılan herhangi bir Devlet ya da katılımı halinde Avrupa Topluluğu bakımından, katılım belgesinin Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne emanet edildiği tarihten sonraki üç aylık dönemi izleyen aym ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 20

Toprağa bağlı uygulama

- a) Herhangi bir Devlet, imza koyma sırasında ya da onaylama, kabul, uygun bulma veya katılım belgelerini emanet ederken bu Sözleşme'nin uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.
- b) Herhangi bir Devlet, sonraki bir tarihte, Avrupa Konseyi Genel Sekre-

teri'ne hitaben bir tebliğ yoluyla, bu Sözleşme'yi tebliğde belirtilen başka bir toprağa uygulanacak şekilde genişletebilir. Bu toprak bakımından Sözleşme, böyle bir tebliğin Genel Sekreter tarafından alındığı tarihi takip eden üç aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

c) Yukarıda yer alan iki fıkra uyarınca yapılan herhangi bir tebliğ, böyle bir tebliğde belirtilen herhangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere yapılacak bir bildirimle geri çekilebilir. Geri çekilme bildirimin Genel Sekreter tarafından alındığı tarihi takip eden altı aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 21

Ayrılmayı ihbar

- a) Herhangi bir Taraf, herhangi bir zamanda, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne yapılacak bir bildirim vasıtasıyla bu Sözleşme'den çekilebilir.
- b) Bu çekilme, bildirimin Genel Sekreter tarafından alındığı tarihi takip eden altı aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 22

Değişiklikler

- a) Herhangi bir Taraf ve 16. maddede belirtilen komite bu Sözleşmede değişiklik önerisinde bulunabilir.
- b) Herhangi bir değişiklik önerisi, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirilir. Genel Sekreter, öneriyi Avrupa Konseyi üyesi Devletlere, diğer Taraflara, üye olmayan Devletlere ve 19. madde hükümleri uyarınca bu Sözleşmeye katılmaya davet edilen Avrupa Topluluğu'na bildirir.
- c) Komite, değişiklik önerisini inceler ve Tarafların temsilcilerinin dörtte üç çoğunluğuyla kabul edilen metni onaylanmak üzere Bakanlar Komitesi'ne iletir. Değişiklik önerisinin, Avrupa Konseyi Statüsü'nün 20.d maddesinin öngördüğü çoğunlukla ve Bakanlar Komitesi'nde sandalye hakkı olan Taraf Devletlerin oybirliği ile onaylanmasından sonra metin, kabul için Taraflara gönderilir.
- d) Herhangi bir değişiklik, bu değişikliği kabul etmiş olan Taraflar bakımından, Avrupa Konseyi üyesi on Devletin Genel Sekretere onaylarını bildirdikleri tarihten sonraki üç aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer. Değişikliği daha sonra kabul eden herhangi bir Taraf bakımından, böyle bir değişiklik, ilgili Tarafın Genel Sekretere onayını bildirdiği tarihten sonraki

üç aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 23

Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, Avrupa Konseyi üyesi Devletlere, bu Sözleşmeye katılmış ya da katılmaya davet edilmiş herhangi bir Devlete ve Avrupa Topluluğuna;

- a) Her türlü imzayı;
- b) Her türlü onay, kabul, uygun bulma ve katılım belgesi emanetini;
- c) Bu Sözleşmenin 18, 19 ve 20. maddeleri'nde yer alan hükümlere uygun olarak gerçekleşen her türlü yürürlüğe girme tarihini;
- d) Bu Sözleşme'ye ilişkin 22. madde hükümlerine uygun her türlü değişiklik önerisini ve yürürlüğe giriş tarihini;
- e) Bu Sözleşme ile ilgisi olan tüm diğer karar, tebliğ, bildirim ya da haberleşmeyi

bildirir.

İşbu Sözleşme gereken yetkiye sahip aşağıda imzası bulunanların huzurunda imza altına alınmıştır.

Avrupa Konseyi arşivlerinde saklamaya alınacak tek bir kopya olarak ve her iki metin eşit derecede geçerli olmak üzere İngilizce ve Fransızca olarak Faro'da 2005 yılı Ekim ayının bu 27. günü hazırlanmıştır. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, Avrupa Konseyi üyesi her bir Devlete ve katılmak üzere davet edilmiş her Devlet ya da Avrupa Topluluğuna onaylı bir suret gönderir.

Devletler	İmza Tarihi	Onay Tarihi	Yürürlüğe Giriş Tarihi	Notlar	R.	D.	A.	T.	C.	O.
İzlanda										
İrlanda										
İtalya										
Letonya	27/10/2005									
Lihtenştayn										
Litvanya										
Lüksemburg	31/1/2006									
Malta										
Moldova										
Monaco										
Hollanda										
Norveç										
Polonya										
Portekiz	27/10/2005									
Romanya										
Rusya										
San Marino										
Sırbistan ve Karadağ										
Slovakya										
Slovenya	19/1/2006									
İspanya										
İsveç										
İsviçre										
Makedonya										
Türkiye										
Ukrayna										
Birleşik Krallık										

Avrupa Konseyi Üyesi Olmayan Devletleri

Devletler	İmza Tarihi	Onay Tarihi	Yürürlüğe Giriş Tarihi	Notlar	R.	D.	A.	T.	C.	O.
-----------	-------------	-------------	------------------------	--------	----	----	----	----	----	----

Uluslararası Örgütler

Örgütler	İmza Tarihi	Onay Tarihi	Yürürlüğe Giriş Tarihi	Notlar	R.	D.	A.	T.	C.	O.
----------	-------------	-------------	------------------------	--------	----	----	----	----	----	----

İmzalayan devletlerin sayısı (onaylamadan)	8
Onaylayan devletlerin sayısı	

Notlar: a: Katılma - s: Çekince koymadan imzalayıp onaylama - su: İkame - r: "ad referendum" imza (paraf). R.: Çekinceler - D.: Tebliğler - A.: Yetkili makam - T.: Bölgesel başvuru - C.: İletişim - O.: İtiraz.

Kaynak : [http://conventions.coe.int/\(13.02.2006\)](http://conventions.coe.int/(13.02.2006))

KAYNAKÇA

- Council of Europe, **Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society** [Avrupa Konseyi Toplum İçin Kültürel Mirasın Değeri Çerçeve Sözleşmesi], Treaty Series - No.199, Faro: 27.10.2005, Erişim: 15.12.2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/199.doc>.
- Explanatory Report** [Açıklama Raporu], Erişim: 15.12.2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/199.htm>.
- Summary of the Treaty** [Antlaşmanın Özeti], Erişim: 15.12.2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Summaries/Html/199.htm>.
- Chart of Signatures** [İmza Çizelgesi], Erişim: 13.02.2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp>. <http://portugal-info.net/algarve/faro.htm>. Erişim: 29.12.2005.

GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE EKONOMİK BÜYÜME

1. GİRİŞ

Geçiş ekonomisi terimi, eskiden sosyalist ekonomik düzenle yönetilmiş ancak daha sonra piyasa ekonomisini benimsemiş ülkeler için kullanılmaktadır. Geçiş ekonomilerinin coğrafi, ekonomik ve tarihi geçmişlerinin yanı sıra, hükümetlerin uyguladıkları politikalarındaki istikrarı ve kararlılığı, geçiş sürecinin başarılmasında önemli farklılıklar doğurmuştur. Geçiş özü itibariyle, bir toplumun bütün kural ve kurumları ile kabuk değiştirmesidir. Buna hazır olan ve özümseyen ülkelerde geçiş daha az maliyetle ve kısa sürede gerçekleşmiştir. Burada konu edilen geçişin iki önemli ayağı bulunmaktadır. Birincisi, devletin bütün kurumları ile piyasa kurallarına entegrasyonu, ikincisi ise, diğer ekonomik ajanların bu kuralları benimsemesidir.

Geçiş ekonomisi süreci uzun ve zorlu ekonomik aktiviteler gerektirir. Bu süreçte ülkeler için önemli bir handikap, bir yandan ekonomilerini uluslararası piyasalara entegre edebilmek için, serbestleşme ve özelleştirme çalışmaları ile devletin ekonomideki ağırlığını azaltmaya çalışmaları, diğer taraftan bunu başarabilmek için ihtiyaç duyulan yoğun devlet müdahalesidir.

Bu ekonomik aktivite dizisinin önemli bir ayağını piyasaların liberalizasyonu oluşturmaktadır. Serbestleşme hareketi, yerli firmalar ile yabancı firmalar arasındaki rekabeti arttıracığından bazılarının iflasına yol açabilecektir. Yine geçişin başlangıcında yaşanan çıktı azalışları ve uygulamaya konulan makro istikrarı sağlamaya dönük tedbirler, ekonomideki işsizlik oranını arttıracak, bu da sosyal huzursuzluklara neden olacaktır. Sosyal huzursuzluklara neden olabilecek bir diğer geçiş işlemi özelleştirme. Özelleştirme hem işsizlik maliyeti nedeniyle, hem de milliyetçi duygularla karşı çıkılan bir uygulamadır. Ancak piyasa ekonomisine geçişin öncelikli şartıdır. Bu nedenle, sosyal huzursuzlukların boyutunun büyümesi halkın geçişe verdiği desteğin azalması anlamına gelecektir. Buda geçişin maliyetini arttıracaktır.

* İktisat Bilim Uzmanı, Nüfus Müdürü.

Dünya’da geçiş ekonomisi sürecini yaşayan ülkeleri üç farklı grupta inceleyebiliriz. Bunlardan birincisi, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleridir. Bu

ülke hükümetleri geçiş sürecinde halkın desteğini almış, kararlı ve istikrarlı hükümetlerdir. Dolayısıyla bu ülkelerin daha başarılı olduğu görülmektedir. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin başarısını sağlayan bu faktöre, ticari ortakları ile ilişkileri, gelişmiş ülkelere olan coğrafi yakınlığı, siyasi güdülerle uluslararası kuruluşlardan mali ve teknik destek sağlaması gibi unsurları da ekleyebiliriz.

İkinci grup olarak, çoğunlukla bölgesel huzursuzluklarla uğraşan ve geçiş sürecinin başlangıcında nispeten yoksul bir ekonomiye ve gelişmemiş sektörlerle sahip olan Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleridir ki bunlar geçişte başarılı olamamıştır.

Bu iki ülke grubu dışında siyasi olarak bir geçiş amacı içermemekle birlikte, ekonomik politikalarını liberalleştiren Çin, Vietnam gibi Asya ülkeleri de ekonomik büyüme konusunda önemli gelişmeler sağlamıştır.

2. GEÇİŞ EKONOMİSİ KAVRAMI

XX. yüzyılda ekonomik sistemlerin en önemli deneyimlerinden biri, sosyalist ekonomik modelden piyasa ekonomisine dayalı modele doğru çok hızlı ve kapsamlı bir şekilde yaşanan geçiştir. Geçiş sonucunda ekonomik yapı ile üretici ve tüketici davranışlarında temel değişimler gözlenmiştir (Egeli, Emsen, 2002, s:38-40).

Geçiş ekonomisi ile kastedilen husus; bir ülkede mevcut üretim tarzının, rakipleri ile rekabet edememesi dolayısıyla kısmen veya tamamen çökmesi neticesinde kurumsal yapısının değişmeye zorlanmasıdır. Diğer bir ifade ile; sosyalizmden veya karına ekonomiden, piyasa ekonomisine geçiş sürecidir. Akalın (2002) bu sürecin bir iktisadi kriz ile başlayıp, bir iktisadi kaos ve bunu izleyen bir zamanla yaparak öğrenme dönemi ile tamamlanacağını öne sürmektedir. Ekonomik değişme: İnsanların kalitesindeki değişimin, bilgi stokundaki değişimin ve toplumsal yapıyı oluşturan kurumsal matristeki değişimlerin bir sonucudur (Akalın, 2002, s: 15).

Sosyalist blok yıkılmadan önce, ülkeler, sorunlarını çözmek yerine, dış dünyaya kapılarını kapatarak sorunların üstünü örtmeyi tercih ettikleri, ancak bu politikaların başarılı olmadığı bilinen gerçeklerdir. Genel olarak geçiş sürecindeki ülkelerin sosyalist sistemi benimsedikleri dönemde yaşadıkları sorunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Tandırıcıoğlu, 2002, s:202-203):

- Ekonominin neredeyse tamamı kamulaştırılmış, özel mülkiyete çok

sınırlı bir pay tanınmıştır.

- Üretim gerçekleştiren kamu kuruluşlarının büyük bir kısmı

tekelleşmiş, fiyatlar ve yatırım kararları merkezi idare tarafından kontrol edilir hale gelmiştir. Dışa kapalı, COMECON içi uzmanlaşmaya yönelik, ekonomik politikalar izlenmiş ve bunların sonucunda ekonomiler rekabet yapamaz hale gelmiştir.

- Sosyal güvenlik alanında yapılan harcamalar, önemli boyutlarda artmış ve bu harcamalar, siyasi bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır.
- Yukarıdaki sorunların da etkisiyle makro ekonomik dengeler bozulmuş, yüksek bütçe açıkları, kontrol edilemez hale gelen ücretler, para arzının sınırsız artışı ve yüksek enflasyon gibi ciddi sorunlarla karşılaşmıştır.

Sosyalist ülkeler yaşadıkları bu çıkmazdan kurtulmak için yeni arayışlara yönelmiştir. Bu yeni arayışlar ise ülkeleri sonuçta piyasa ekonomisine geçmeye yöneltmiştir (Tandırcıoğlu, 2002, s:202-203).

Geçiş ekonomilerindeki değişimin iki boyutu bulunmaktadır: Bunlardan biri hükümetler tarafından gerçekleştirilmiş, geniş bir yapısal-kurumsal reform dizisi, bir diğeri ise, ekonomik davranışlar ve kurullarda meydana gelen değişimdir. Küçük işletmelerin reformu en ileri reform alanı olarak belirlenmiştir. Reformların görece olarak ileri olduğu diğer alanlar, dış ticaret ve döviz kuru liberasyonu ile fiyat kontrollerinin ortadan kaldırılmasıdır. Geçiş sürecindeki ülkeler arasında reformların uygulanmasında birbirinden farklı çeşitli sıkıntılar yaşanmakla birlikte, hem ekonomik yapı hem de tüketici ve üretici davranışları temel bir değişim süreci yaşamıştır (Staehr, 2003, s: 17-24).

Piyasa uyumlu ekonomilerin işleyişi için gerekli kurumsal ve yasal altyapının olmayışı geçiş ekonomilerinin merkezi planlamaya dayalı ekonomik sistemden devrıldığı en önemli olumsuzluklardan birisi olarak göze çarpmıştır. Mülkiyet haklarının yeterince açık olmaması, özel teşebbüsün piyasaya giriş ve çıkışını düzenleyecek ticari yasaların yetersizliği, finansal piyasaların bulunmaması, etkin bir ticari bankacılık sisteminin kurulamaması, açık emek piyasası ve piyasa uyumlu bir vergi sisteminin oluşturulamaması gibi olumsuzluklar piyasa ekonomisinin etkin işlemesine engel olan ve tamamlanması gereken kurumsal altyapı yetersizlikleri olarak çeşitli geçiş ekonomilerinde düzenlenmeyi bekleyen konular olarak ortaya çıkmıştır (Staehr, 2003, s: 17-24).

Gros ve Suhrcke (2000) ise, merkezi planlamadan piyasaya geçmeye ça-

lışan ekonomilerin, merkezi plandan kalan aşağıdaki özelliklerinin, bu ülkelerin ekonomik gelişiminde önemli sorunlara neden olduğunu belirtmiştir. Buna göre

(Gros, Suhrcke, 2000, s:8-13);

1. Endüstriyel gelişme merkezi planın özel ve öncelikli tercihiydi. Ancak tarım sektörü ağırlıklı ekonomilerdeki bu gelişme piyasa ile uyumlu olmamıştır.
2. Merkezi plan fiziksel ve beşeri sermayeye büyük oranlarda yatırım yapmış ancak bu yatırım, piyasanın işleyişinde büyüme sağlayacak yönde olmamıştır.
3. Merkezi planlama altında, tasarrufları yatırıma çevirecek, finansal sisteme ihtiyaç duyulmamıştır. Bu işlemler plan organları tarafından organize edilmektedir.
4. Merkezi plan altında, piyasa ekonomisi ile ilgili, yasal ve kurumsal çalışma yapılmamıştır. Bu faktör Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile dağılan Sovyetler Birliği arasındaki geçiş performansında fark doğuran bir unsurdur.
5. Geçiş ekonomileri yukarıda sayılan sorunlarla birlikte, gelişmiş ülkelerin gelişmişlik ve gelir düzeylerini kendilerine hedef olarak seçmişlerdir.

Yukarıda sayılan sorunları çözerek, piyasa ekonomisi kurallarına işlerlik kazandırmak için ülkeler kurumsal değişimi sağlamak zorundadır. North (1997) makalesinde kurumsal değişimi gerçekleştirmek için;

1. Kurumların istikrar niteliklerini anlamak,
2. Değişimin kaynaklarını anlamak,
3. Değişimin aktörlerini anlamak ve
4. Değişimin yönünü anlamak gerektiğini belirtmiştir.

Kuruluların temel bir işlevi, görelî fiyat değişim etkilerini kırarak, istikrar ve süreklilik sağlamaktır. Süre ve zaman boyunca kompleks alışverişi mümkün kılan, kurumsal istikrardır (North, 1997, s:3).

İktisat tarihinde, nüfusun kaynaklara olan oranını değiştiren iki temel atılım vardır. Ekonomik devrim olarak adlandırılan bu atılımlardan birincisi; on bin yıl boyunca nüfusun artmasını sağlayan tarıma geçiştir. Biz ise ikinci ekonomik devrimin ortasında yaşıyoruz. İktisadi devrim terimi, ekonomik sistemdeki üç

farklı değişimi betimlemektedir. Bu değişimler (North, 1997, s:4);

1. Toplumun üretken gücündeki değişiklik,

2. Birinciye yaratan bilgi birikimindeki temel değişiklik ve bunun gerektirdikleri,
3. Üretken gizli gücü (potansiyeli) gerçekleştirmek üzere örgütlenmedeki değişiklik.

İkinci ekonomik devrim, 19.yy.'ın ikinci yarısında modern bilimsel disiplinlerin gelişimi ve uygulanmasından kaynaklanan bilgi birikimindeki değişim sonucu gerçekleşmiştir. Pazar ekonomilerinin kurumsal çatısı, ikinci ekonomik devrimle birleşmiş ve batı dünyasını nitelendiren yüksek gelirli ekonomileri yaratmak üzere yeni teknolojinin üretken gizli gücünün gerçekleşmesini sağlamış ve maliyetleri yüklenmiştir. Kurumsal çatı, üçüncü dünya ülkeleri ve geçiş ekonomilerinde, öyle yüksek işlem maliyetleri ortaya çıkarmıştır ki, bu ekonomiler ikinci ekonomik devrimin maliyetleri altına girerlerken, yeni teknolojinin üretken gizli gücünü ise kısmen gerçekleştirebilmişlerdir (North, 1997, s:5).

Geçiş ekonomilerinde yapılması gereken işlemlerle ilgili IMF'nin yaklaşımı dört temel noktada toplanmaktadır. Bu yaklaşıma göre; öncelikle liberalleşme ve makro istikrarın sağlanması konularında hükümetler acele etmelidir. İkinci olarak, özelleştirme ve yeniden yapılandırma belli bir adaptasyon süresini gerektireceğinden tedrici olarak yapılmalıdır. Üçüncü olarak, yasal ve kurumsal reformlar tedrici olarak yapılmalı ve son olarak çıktı düşüşü ve enflasyon yaşanmaması için başlangıçta makro istikrar sağlanmalıdır (International Monetary Found [IMF] 2000, s:2-7).

Melo (1997) makalesinde geçiş ekonomilerinde ihtiyaç duyulan ekonomik reformların yapılabilmesi ve piyasaya işlerlik kazandıracak kurumların oluşturulabilmesi için öncelikle demokrasi, adalet, güvenlik gibi konularda atılımlar gerçekleştirilmesi gerektiğini söylemiştir. Devletin asli görevleri olarak kabul edilen bu kurumların varlığı uluslararası organizasyonlarda yer alabilmek içinde gereklidir (Melo, 1997, s:2).

3. GEÇİŞ SÜRECİNİN BAŞLANGICINDA ÜLKELERİN EKONOMİK DURUMLARI

Geçiş ekonomilerinin coğrafi, ekonomik, tarihi ve kültürel geçmişleri, nüfusu, doğal kaynakları açısından farklılıklar sergilemeleri, ekonomik geçişin uygulanmasında gerekli kamusal değişiklikleri yapmada farklı performans ser-

gilemelerine yol açmıştır. Başlangıç koşulları da denilen bu yapılarının yanı sıra dışsal baskı ve fırsatlar ile hükümet politikaları beşeri sermaye ve demografik

güçler de büyüme performanslarını etkileyen unsurlar olarak ortaya çıkmıştır (Egeli, Emsen, 2002, s:38-40).

Kolodko (2004) makalesinde piyasa ekonomisine geçişin uzun ve zorlu ekonomik aktiviteler gerektirdiğini söylemiştir. Yeni kurumsal düzenlemeler geçişin başarısı için anahtar öneme sahiptir. Piyasa ekonomisi sadece bir serbestleşme ve özel mülkiyetin sağlanması hareketi değildir, aynı zamanda kurumsal adaptasyon gerektirir. Bu nedenle de geçişin ancak aşamalı bir tarzda gerçekleştirilebileceğini ileri sürer. Çünkü yeni organizasyonlar, yeni yasalar ve ekonomik davranışlar aniden değiştirilemez. Şok stratejiler serbestleşme hareketi ve piyasalara istikrar kazandırmada etkili olabilir ancak bu da pek çok sosyal probleme neden olmaktadır. Yine şok stratejileri uygulamak için güçlü iktidarlar gerekir, ancak bütün geçiş ülkelerinde siyasi istikrardan söz etmek çok güçtür (Kolodko, 2004, s: 15).

Piyasaya geçiş yollarıyla ilgili şok stratejiler ve aşamalı stratejilerin dışında Çin ve Vietnam gibi ülkelerin izlediği evrimci strateji de mevcuttur. Fakat bu strateji diğer ikisinden kesin çizgilerle ayrılmaktadır. Evrimci stratejinin amacı serbest piyasa değil piyasa sosyalizmidir. Piyasa sosyalizminde ise amaç yalnızca ekonomik aktivitelerin liberalizasyonudur. Siyasi ve ideolojik anlamda bir geçiş söz konusu değildir (İçkildina, 2002, s: 1).

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankasının yayınlamış olduğu “Transition Report-1999” adlı rapor, reform sürecinin başlangıç şartlarına ayrı bir önem vermiş ve şu şekilde ifade etmiştir: “Merkezi planlamanın, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin, Baltık Cumhuriyetlerinin ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinin ekonomik yapıları üzerinde son derece yıkıcı etkileri olmuştur. Gelişmemiş sektörlerde ağır sanayileşmeye özel önem verilmiş ve kapalı bir ticari blok içerisinde aşırı uzmanlaşmaya gidilmiştir. Bölgede, özel mülkiyet ve kar amaçlı üretim tamamen ortadan kaldırılmıştır, ancak bu dönemde merkezi planlamanın uygulandığı ülkeler arasındaki farklılık daha da artmıştır. Merkezi planlama ile 1945 ‘den sonra tanışan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Baltık Cumhuriyetleri’nde dönüşüm süreci, 70 yıllık merkezi planlama geçmişine sahip Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerine nazaran daha kolay olmuştur (Tandırcıoğlu, 2002, s:203).

Geçiş ekonomilerinin bazı konulardaki başlangıç özelliklerini gösteren Tablo-1 aşağıda çıkartılmıştır. Buna göre; Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri daha az süreyle sosyalist sistemle yönetildiğinden, piyasa kumullarının işleyişi

konusunda halkın desteğini kolaylıkla sağlamıştır. Bu destek piyasa ekonomisine uyumu kolaylaştırmıştır. MDAÜ’lerin yüksek oranlarda dış borç

aldıkları görülmüştür. Ancak, Avrupa Birliği ile adaylık sürecinde, bu borçların çeşitli uluslararası fonlardan teknik ve mali yardım sağlanarak, ekonomik performansı olumsuz etkilemesi önlenmiştir. Dağılan Sovyetler Birliği Ülkeleri ise dışa kapalı rejimlerinin bir sonucu olarak dış borçlanmaya gitmemişlerdir. Tarım sektörünün ekonomideki ağırlığına ve doğal kaynakların varlığına bakıldığında, BDT ülkelerinin avantajlı olduğu görülmektedir.

Tablo 1
Geçiş Ekonomilerinde Başlangıç Koşulları 1989-1991

Ülkeler	Sosyalist rejim altında geçen yıl sayısı	Geçiş öncesi dış borçların GSYİH'ya oram (%)	Tarım sektörünün ekonomideki payı (%)	Doğal kaynak zenginliği*
Arnavutluk	45	36,9	26	0
Bulgaristan	43	50,6	11	0
Hırvatistan	44	74,7	10	0
Çek Cum.	43	12,2	7	0
Makedonya	44 '	0	12	0
Macaristan	41	64	14	0
Polonya	42	63,4	13	1
Romanya	43	2,9	14	1
Slovakya	43	6,8	7	0
Slovenya	44	0	5	0
Estonya	51	0	20	0
Letonya	51	0	19	0
Litvanya	51	0,2	27	0
Ermenistan	74	0	11	0
Azerbaycan	75	0	22	2
Beyaz Rusya	75	0,1	22	0
Gürcistan	70	0	22	1
Kazakistan	75	0	29	2
Kırgızistan	75	0	33	0
Moldova	52	0	32	0
Rusya	74	12,1	15	2
Tacikistan	75	8,6	27	0
Türkmenistan	75	0	29	2
Ukrayna	75	0	21	1

Kaynak: Bal, Harun, “Geçiş ekonomilerinde ekonomik büyüme ve dış finansman”, (2004), Proceedings Of The First International Conference On The Fiscal Policies In Transition Economies, Bışkek, s:87

(*), 0: Fakir, 1: Orta, 2: Zengin

Tablo 1 bize açıkça geçiş sürecinin başlangıcında, bazı ülkelerin diğerlerine

göre daha iyi durumda olduklarını göstermektedir. Ancak, önemli olan nokta, bu avantajı kullanarak geçiş sürecini en az maliyetle ve en kısa sürede tamamlamaktır. Oysa, örneğin doğal kaynak açısından zengin olan ülkelerin bu üstünlüklerini lehlerine kullanamadığı görülmüştür (Bal, 2004, s:89).

Geçişin başlangıç yıllarında yaşanan ekonomik resesyon geçiş ülkelerini, milli gelir açısından gelişmiş ülkelerin oldukça gerisine itmiştir. Coğrafi olarak batıya yakın olan ülkelerin durumu diğerlerinden daha iyidir. Bütün geçiş ülkelerinde makroekonomik istikrar, fiyat liberalizasyonu, durgunluğu azaltma, güvenilirlik, yerel girişim, yeni firma kurulmasının önündeki engellerin kaldırılması, küçük çaplı özelleştirme, sosyal güvenlik sisteminin kurulması konularında acil reformlar yapılmıştır. Bununla beraber büyük çaplı özelleştirmeler, ticari bankacılık, etkili vergi sistemi, işgücü piyasasının yeniden yapılandırılması, sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması, piyasa ekonomisi ile ilgili yasal sistemin oluşturulması gibi reformlar kaçınılmaz olup, ekonomik ve sosyal huzursuzlukları beraberinde getirmektedir (Svejnar, 2001, s:9-10).

Geçiş ekonomilerindeki çıktı düşüşlerinin önemli bir kısmı geçişin başlangıç yıllarında gerçekleşir ve istikrar programının uygulanmasının ardından iki yıl geçince çıktı yeniden artmaya başlar. Bu varsayım, başlangıçta önemli çıktı düşüşü yaşamış ülkeler için geçerlidir (Fischer, Sahay, 2000, s: 14).

4. GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE PİYASALARIN LİBERALİZASYONU VE ULUSLARARASI KURULUŞLARA ÜYELİK

Reformcu ülkelerdeki ekonomik serbestleşme, doğal kaynakları, yeni büyüyen özel sektörün mülkiyetine geçirmiştir. Bu geçiş, sektörel verimliliği ve dolayısıyla GSMH'yı arttırmıştır. Ancak reformcu ülkelerin tamamının verimlilik artışı sağlayıp, GSMH'larını artırabilmeleri için, eş zamanlı makro ve mikro politikalar uygulamaları gerekmektedir (Denizer, 1997, s:2-3).

Geçiş ekonomisi sürecini yaşayan ülkelerin liberalleşerek dünya ticareti ile entegrasyonu için Dünya Ticaret Örgütüne üye olmaları tavsiye edilmiştir. Ancak, eski Sovyet bloğu ülkeleri, birliğin dağılması ile önceleri GATT sözleşmesini imzalamamıştır. Daha sonra liberal ekonomik düzenin aktörlerinin zorlaması ile bu ülkeler GATT'ı özel bir protokol ile kabul etmişlerdir. Entegrasyonun tamamlanabilmesi için GATT'ın bütün kuralları ile kabul edilmesi gereği ortaya çıkmış ve bir süre sonra da bütün kuralları ile GATT sözleşmesini imzalayarak Dünya Ticaret Örgütüne üye olmuşlardır. DTÖ üyeliğinin, üyelerine sağlayacağı öne sürülen faydaları şöylece sıralayabiliriz (Michalopoulos,-

1. Mal ve hizmet sektörlerinin uluslararası ticaretine rehberlik edecek kurumların ve yurtiçi politikaların güçlendirilmesini sağlayacak,
2. Temel ihracat piyasalarında piyasa güvenliğini geliştirecek,
3. Ticari işlemlerindeki karar mekanizmasını geliştirecektir.

DTÖ üyeliği, geçiş ekonomilerinde piyasa sistemine uyumun iki önemli boyutundan birisidir. DTÖ ve AB gibi uluslararası kuruluşlara üyelik bu ülkelere diğer gelişmekte olan ülkelere kıyasla ek bir büyüme avantajı sağlamaktadır. İkinci önemli boyut ise; bu kuruluşların piyasa ekonomisi ile uyumsuz olan uygulamalara kendiliğinden son vermesidir. Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği gibi kuruluşlara üyelik, piyasa ekonomisine geçiş için şart değildir. Ancak bu tür birlikler ve bunların oluşturduğu anti dumping uygulamaları gibi kurallar piyasa ekonomisi ile uyumlu olmayan ticarete izin vermemektedir (Falcetti, Lysenko, Sanfey, 2005, s: 1-2).

5. GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE DEVLETİN İSTİKRARI SAĞLAMAYA DÖNÜK MAKRO POLİTİKALARI

Literatürde büyüme geçiş ekonomileri için çeşitli değişkenleri açıklayan bir veridir. Ülkenin ne kadar liberalleştiğine, fiyat ve ticaretin serbestleşme derecesine, özelleştirme düzeyine, banka reformlarına ve diğer reformlara bağlıdır. Paranın stabilizasyonu ve ekonomik reformlar ekonomiyi, büyüme yönünde olumlu etkiler. Bütün geçiş ekonomilerinde, başlangıçta, önemli miktarda üretim düşüşleri görülür. Bu yüzden sadece reformlarla bu üretim düşüşünü durdurmak mümkün değildir. Politika seçimleri de bu düşüşte önemli bir belirleyici unsurdur. Geleneksel piyasa oyuncularını geçiş ekonomilerindeki büyümenin açıklanmasında etkin değildir (Staehr, 2003, s:8).

Falcetti, Lysenko, Sanfey (2005) makalesinde geçiş ekonomilerinde büyüme ile reformlar arasındaki ilişkileri incelemiştir. Çalışmaya göre AB'ye üyelik, geçiş ekonomileri arasında önemli bir fark oluşturmaktadır. AB'ye üye veya aday olan ülkeler, diğerlerinden daha yüksek büyüme oranlarına, daha radikal reform uygulamalarına ve daha yüksek hayat standartlarına sahiptir (Falcetti, Lysenko, Sanfey, 2005, s:2-3).

Geçiş ekonomileri, yüksek enflasyonla mücadele, bütçe açıkları, makro istikrarsızlıklar gibi sorunlarla mücadele edecek politikaları hayata geçirerek yeniden büyümeye başlamışlardır. Ancak bu ülkelerden, başlangıç koşulları iyi

olanların istikrarlı büyümeye daha erken başladığı görülmektedir. Unutmamak

gerekir ki, bütün reformlar istikrarlı büyümeye ihtiyaç gösterir. Falcetti ve diğerleri (2005), istikrarlı bir ortamda yapılacak reformları 2 aşamaya ayırmıştır. Birinci aşamada, fiyatların ve ticaretin liberalleştirilmesi ile küçük çaplı özelleştirmelerin yapılması gerektiği vurgulanmış, bunların ardından önemli kurumsal ve yapısal reformlara girişilmesi gerektiği belirtilmiştir (Falcetti ve diğerleri, 2005, s:2-3).

Tablo 2’de de görüleceği üzere, MDAÜ’lerin de çıktı düşüşleri genellikle geçişin ilk yıllarında meydana gelmiş ve BDT ülkelerine kıyasla çıktı düşüşü daha az olmuştur. Oysa BDT ülkelerinde daha şiddetli çıktı düşüşleri, geçişin başlangıcından sonraki yıllarda da devam etmiştir.

Tablo 2
Geçiş Ekonomilerinde Çıktı Performansı 1989-1998

Ülkeler	Toplam Çıktı Düşüşü (%)	En Düşük Çıktı Yılı	Toplam Çıktı Büyümesi (%)	En Yüksek Çıktı Yılı
Arnavutluk	39,9	1992	43	1989
Bulgaristan	36,8	1997	4	1989
Hırvatistan	37,7	1993	30,8	1989
Çek Cum.	15,4	1992	12,8	1989
Makedonya	46,6	1995	7,4	1989
Macaristan	18,1	1993	16,3	1989
Polonya	13,6	1991	42,6	1989
Romanya	26,7	1992	3,4	1989
Slovakya	24,7	1993	32,9	1989
Slovenya	20,4	1992	25,4	1989
Estonya	36,4	1994	25,7	1989
Letonya	52,8	1993	17	1989
Litvanya	40,8	1994	19,8	1990
Ermenistan	65,1	1993	29,7	1989
Azerbaycan	63,1	1995	17,8	1989
Beyaz Rusya	36,9	1995	24	1989
Gürcistan	74,6	1994	30,6	1989
Kazakistan	40	1998	0	1989

Ülkeler	Toplam Çıktı Düşüşü (%)	En Düşük Çıktı Yılı	Toplam Çıktı Büyümesi (%)	En Yüksek Çıktı Yılı
Kırgızistan	50,4	1995	20,1	1989
Moldova	66,3	1998	0	1989
Rusya	45,1	1998	0	1989
Tacikistan	74	1996	7,1	1989
Türkmenistan	59,5	1997	4,5	1989
Ukrayna	63,8	1997	0,8	1989
Özbekistan	14,4	1995	7	1990
Bütün Ülkeler	41,8	1993	17	1989
Merkezi ve D.Av.Ülk.	28	1992	21,9	1989
Eski Sovyet Ülkeleri	54,4	1995	11,8	1989

Kaynak: Altay, Asuman (2003), “Geçiş ekonomilerinde devletin ekonomik rolleri, görevleri ve KOBİ’lerin durumu”, s:20

Geçiş ekonomileri için önemli olan ve büyümeyi de etkileyen önemli bir sorun da enflasyondur. Jonas (2003) makalesinde, geçiş ekonomilerinde enflasyon hedeflemesine geçişte gerekli unsurları şöyle sıralamıştır: Enflasyon hedeflemesine geçilmesi için öncelikle güçlü bir mali pozisyon gerekir. Bu güçlü pozisyonda uygulanacak para politikası enstrümanları ile enflasyon hedefleri uyumlu olmalıdır. Ayrıca gelişmiş bir finansal sistem, Merkez Bankasının bağımsızlığı ve fiyat istikrarı sağlanarak uygun para politikaları izlenmelidir. Son olarak enflasyondan başka nominal çapa kullanılmamalıdır (Jonas, 2003, s:2-5).

Enflasyon hedeflemesi, geçiş işlemlerindeki temel başarılarından biridir. Fiyat yükselişleri kolayca enflasyon spiriline yol açar, bu tetikleme ücret talebini artırır ve ekonomide paranın dolarizasyonuna yol açar. Bu sarmaldan korunma için uygulanacak birçok politika vardır. Uygun para ve kredi politikaları, ücret kontrol politikaları, para reformu, enflasyona neden olmayacak bütçe açıkları gibi. Bir diğer önemli strateji ise döviz kuru politikalarıdır. Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinden Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya, Slovakya gibi ülkeler sabit döviz kuru politikası uygularken, Arnavutluk, Bulgaristan, Makedonya, Litvanya, Romanya ve Slovenya gibi ülkeler esnek döviz kuru politikası izlemiştir. Yine eski Sovyetler Birliği ülkeleri reform programlarının başlangıcında esnek döviz kuru politikası izlemiştir. Asıl sorun fiyat sabitleme politikalarının ülkelerin güvenilirliklerini sarsarak yabancı yatırımcıların ülkeyi terk etmesine neden olmaktadır (Fischer, Sahay, 2000, s:6-7).

Sovyet tipi planlama 2. Dünya Savaşından sonra 1980'lere kadar üye ülkelere yıllık % 4,5 gibi yüksek bir oranda büyüme imkânı vermiştir. Oysa serbest piyasa ekonomilerinin aynı yıllarda yakaladıkları büyüme oram % 2'ler düzeyinde kalmıştır. Sovyet ülkelerinde, bu dönemde, politika yapıcılar makroekonomik istikrar, mikro ekonomik yeniden yapılanma, kurumsal ve politik reformlara öncelik vermiştir. Aşamalı stratejiler makro istikrar, fiyat liberalizasyonu ve merkezi planlama kurumlarının yeniden yapılandırılmasına odaklanmıştır. Makro ekonomik istikrar çerçevesinde para ve maliye politikaları, ücret kontrolleri ve sabit döviz kuruna yoğunlaşırken, mikro stratejiler, fiyat liberalizasyonuna, temel talep unsurlarına, ticari kurumların yapılandırılmasına yoğunlaşmıştır (Svejnar, 2001, s:2-30).

Geçişin temel argümanı olan istikrarlı büyüme, devletlerin insan haklarına özen göstermeye başlaması ve devlet mekanizmasına ayrılan ödeneklerin azalması ile tasarrufların artmasına ve sermaye yapısının değişmesine neden olmaktadır. Bu görüşler Washington Konsensüsüne dayalıdır. Politika dizisi, serbestleşme, özelleştirme, sosyalizmin açılması ve finansal disiplin temelinde geliştirilmiştir. Ancak ekonomik istikrar ve büyüme için başka unsurlara da gereksinim vardır. Bu unsurlar piyasa kurumlarının yapılanması ve hükümetin ekonomik aktivitelerinin azaltılması ile ilgilidir. Bu yeni yapılanmanın bir sonucu olarak hükümetlerin yerini alan IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların teknik ve mali yardımlarına rağmen beşeri sermayeye yapılan yatırım, altyapının gelişimi gibi konular sosyal huzursuzlukları arttırmıştır. Uygun finansal politikalarla birlikte, yeniden düzenleme ve ticaretin serbestleşmesi çalışmaları, durgunluğun aşılmasına ve ekonomik büyümeye eşlik etmiştir (Kolodko, 2004, s:2-7).

Geçiş ekonomilerinde, geçiş sürecinin tamamlanması ve yeniden büyümeye geçilmesi için, hükümet politikaları merkezi ve kritik öneme sahiptir. Yatırım ortamını iyileştirecek ve makroekonomik istikrarı sağlayacak yapısal reformları yapacak güçlü hükümetlere ihtiyaç vardır. Bununla beraber özel sektöre de, sağlıklı bir piyasa yapısını oluşturmada önemli görevler düşmektedir. Stern (1998) bu süreçte ülkelerin en fazla sorun yaşayacağı konuları şu şekilde tespit etmiştir (Stern, 1998, s:9-11):

- Bürokratik katılık ve devletin ekonomideki etkinlik düzeyi,
- Piyasanın yapısından kaynaklanacak finansal sorunlar ve bankacılık yapısındaki sorunlar,
- Özel girişim problemleri ve altyapı eksiklikleri,

- Sosyal yapıdaki değişmeler ve hayat standartlarındaki düşüşler,
- Bazı merkezi ve doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliğine üye olması nedeniyle yaşayacağı ek problemler,
- Yatırım ortamını iyileştirecek yapısal reformların karşılaşacağı muhalefet.

6. BÜYÜME ORANLARINA GENEL BİR BAKIŞ

Aşağıdaki tabloda geçiş ekonomisi sürecini yaşamış olan ülkelerin, sürecin başlangıcı olarak kabul edilen 1990 yılı ile 2004 yılları arasındaki büyüme rakamları verilmiştir. Buna göre; Bağımsız Devletler Topluluğu ve Eski Sovyetler Birliği Cumhuriyetlerinin oluşturduğu Devletlerin, geçişin başlangıcında GSYİH'larının yarısına yakını kaybettikleri, ancak 2000 yılından sonra istikrarlı büyümeye geçebildikleri görülmektedir. Bu ülkeler içerisinde, verilerin alındığı dönemde, en yüksek çıktı kaybını 1992 yılında % 44,8 ile Gürcistan yaşarken, en yüksek büyümeyi 2003 yılında % 13,9'luk oran ile Ermenistan gerçekleştirmiştir.

Merkezi ve Doğu Avrupa'daki geçiş ekonomilerini ele aldığımızda, üretimin bir önceki periyoda göre % 40'lık bir düşüşle karşılaştığı gözlenmektedir. Tablo 3'de bu ülkelerin her birinde en büyük düşüşler geçişin başladığı ilk yıllarda ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerde büyüme ancak bu düşüşlerden iki yıl geçtikten sonra başlayabilmiştir. Stabilizasyon çalışmaları, fiyat liberalizasyonu gibi yapısal reformlar ve küçük ölçekli özelleştirmeler bu ülkelerde izlenmiş büyümeye yol açan politikalarlardır. 1998 yılında pozitif büyümeye geçen MDAÜ istikrarlı büyüme ortamına da kavuşmuştur (Uras, 2003, s: 1-3).

Piyasa ekonomisi kurallarına işlerlik kazandırmayı başaran, özellikle Polonya, Slovakya ve Romanya gibi Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin, reform uygulama konusunda yetersiz ve yeteneksiz olarak görülen dağılan Sovyetler Birliği Ülkelerinden daha fazla yabancı yatırım çekerek, hem daha erken hem de daha büyük oranlarda büyümeye başladığı, buna bağlı olarak ta işsizlik oranlarını azaltarak, hayat standartlarını yükseltip, sosyal huzursuzlukları önlediği görülmüştür (Johnson, McMillen, Woodruff, 1999, s:25).

Tablo 3.
Geçiş Ekonomilerinde Büyüme Oranları

Ülkeler	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Arnavutluk	-10	-27,7	-7,2	9,6	8,3	13,3	9,1	-7,0	12,7	8,9	7,7	6,8	4,7	6,0	6,2
Bulgaristan	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,9	-9,4	5,6	4,0	2,3	5,4	4,0	4,8	4,3	5,5
Hırvatistan	0,0	-15,1	-11,7	-8,0	5,9	6,8	6,0	6,5	2,5	-0,9	2,9	4,4	5,2	4,3	3,7
Çek Cum.	-1,2	-14,2	-0,5	0,1	2,2	5,9	4,3	-0,8	-1,0	0,5	3,9	2,6	1,5	3,1	4,0
Makedonya	0,0	-9,8	-8,0	-9,1	-1,8	-1,2	1,2	1,4	3,4	4,3	4,5	-4,5	0,9	3,1	2,5
Macaristan	-2,5	-7,7	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8	3,5	2,9	4,0
Polonya	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,8	5,5
Romanya	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	4,0	-6,1	-4,8	-1,2	1,8	5,3	4,9	4,9	5,8
Slovakya	-2,5	-14,6	-6,7	-3,7	6,2	5,8	6,1	4,6	4,2	1,5	2,0	3,8	4,4	4,2	4,8
Slovenya	0,0	-9,3	-5,5	1,7	5,8	4,9	3,6	4,8	3,6	5,6	3,9	2,7	3,4	2,3	4,1
Estonya	-7,1	-22,1	-14,2	-8,8	-1,6	4,5	4,5	10,5	5,2	-0,1	7,8	6,4	7,2	5,1	5,5
Letonya	-1,2	-8,1	-21,3	-16,2	-9,8	3,3	4,7	7,0	7,3	-1,7	3,9	6,4	6,8	9,0	7,0
Litvanya	-3,3	-13,1	-34,9	-14,9	2,2	-0,9	3,8	8,3	4,7	3,3	6,9	8,0	6,4	7,5	7,5
Ermenistan	-7,2	-8,8	-41,8	-8,8	5,4	6,9	5,9	3,3	7,3	3,3	6,0	9,6	13,2	13,9	8,0
Azerbaycan	-11,7	-0,7	-22,6	-23,1	-19,7	-11,8	0,8	6,0	10,0	9,5	11,1	9,9	10,6	11,2	10,0
Beyaz Rusya	-2,8	-1,5	-9,6	-7,6	-12,6	-10,4	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	4,7	5,0	6,8	6,0
Gürcistan	-14,8	-20,1	-44,8	-25,4	-11,4	2,4	10,5	10,6	2,9	3,0	1,9	4,7	5,6	8,6	6,0
Kazakistan	-4,6	-6,8	-5,3	-9,3	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	2,7	9,8	13,5	9,8	9,2	9,0
Kırgızistan	6,9	-9,1	-19,0	-15,5	-20,1	-5,4	7,1	9,9	2,1	3,7	5,4	5,3	0,0	6,7	6,0
Moldova	-1,5	-18,6	-29,1	-1,2	-30,9	-1,4	-5,9	1,6	-6,5	-3,4	2,1	6,1	7,2	6,3	7,0
Rusya	-3,6	-5,0	-14,8	-8,7	-12,7	-4,0	-3,6	1,4	-5,3	6,4	10,0	5,1	4,7	7,3	6,9
Tacikistan	-2,4	-8,7	-29,0	-1,10	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	10,2	9,1	10,2	8,5
Türkmenistan	0,8	-5,0	-5,3	-10,0	-17,3	-7,2	-6,7	-11,3	6,7	16,5	18,6	15,9	8,1	7,7	7,5

Kaynak: Altay, Asuman (2003), “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomik Roller, Görevleri ve KOBİ’lerin Durumu”, s: 18, European Bank for Reconstruction and Development [EBRD], (2004), “Transilion Report 2004”, s:38.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kurulan sistem ne olursa olsun, bir ekonomik yapıda firma sahipleri, yöneticiler, işçiler, kredi kuruluşları, girişimciler, tüketiciler ve devlet gibi birçok ekonomik aktör bulunmaktadır. Bu aktörlerden her biri ekonomi politikalarının kendi çıkarları doğrultusunda yürütülmesini isteyecektir. Bu noktada devlet milli gelirden en yüksek payı alan ve bunu harcayan birim olarak, ekonomi politikalarını kendi amaçları doğrultusunda oluşturacaktır. Burada önemli olan nokta devletin, küresel ekonomilerle uyumlu, gelişmeyi ve büyümeyi sağ-

layacak, adil politikalarla ve ölçülülük ilkesi ile müdahale etmesidir.

Piyasa ekonomisi, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için önerilen bir piyasa yapısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Literatürde geçiş ekonomisi olarak nitelenen ülkeler de serbest piyasa tercihlerini, özellikle 1990'lı yıllardan sonra ortaya koymuştur. Piyasa ekonomisine geçiş, açık toplum olmayı gerektirir. Uygulanacak reformlar halka bütün açıklığı ile anlatılmalı ve halkın desteği sağlanmalıdır. Demokrasi, hukukun üstünlüğü, dışa açıklık gibi kurallar piyasa ekonomisinin olmazsa olmazlarıdır. Örneğin, demokrasi alanında yeterli açılımı sağlayamayan, Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri, geçiş sürecinde de beklenen başarıyı sergileyememişlerdir.

Özelleştirme uygulamaları, geçiş ekonomisi olmanın en önemli ayağıdır. Devletin ekonomik alandan çekilmesi ve sahip olduğu ekonomik kurumların özel sektöre satılması, ekonomik anlamının yanı sıra etik bir değer olarak ta değerlendirilmektedir. İşte halkın, ekonomik sistemin değişimine katkısı bu noktada öne çıkmaktadır. Özelleştirme çalışmaları sadece devlete gelir sağlayan bir araç olarak görülmemelidir. Özelleştirmenin gelir sağlamanın çok ötesinde, serbest piyasanın tesisi ve özel sektörün, ekonominin lokomotif olma fonksiyonunu yerine getirmesini sağlayacağı unutulmamalıdır.

Serbest piyasa tercihini yapan geçiş ekonomilerinde reformların başarısı; ülkenin bağımsız kalması ve buna bağlı olarak reform yapabilme yeteneğine, gelişmiş ülkelere olan coğrafi yakınlıklarına, başlangıçta sahip olunan koşullara bağlıdır. Başarı performansında ticaret ve üretim artışı doğrusallığı söz konusuysen, başarısız olmuş ülkelerde hem üretim hem de ticarete düşüşler gözlenmiştir. Ticaret ve ekonomik performans arasındaki güçlü bağlantı, hem geçiş ekonomisinin kurum ve politikalarına hem de onun temel ticaret ortaklarına bağlıdır. Ayrıca dışa açıklık ve büyüme arasındaki korelasyon için başarılı ticaret politikası reformlarına gerek duyulur. Başarılı ticaret rejimi reformu hem teknik nedenlerle hem de siyasi baskılar nedeniyle güçlüklerle yerine getirilmektedir.

Bunların dışında ülkelerin birde başlangıç koşulları ile ilgili şansa ihtiyacı vardır. Coğrafi ve kültürel avantajı olan ülkelerin süreci daha az maliyetle atlatıp, ekonomilerini daha kolay kalkındırdığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akalın, Güneri (2002), **Türkiye’de Ekonomi-Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş** (1.Baskı). Ankara: Akçağ Basım Yayın Pazarlama A.Ş.
- Bal, Harun, “**Geçiş Ekonomilerinde Ekonomik Büyüme ve Dış Finansman**”, (2004), Proceedings Of The First International Conference On The Fiscal Policies In Transition Economies. Bişkek.
- Denizer, Cevdet “**Stabilization, Adjustment and Growth Prospects in Transition Economies**” 1997, Erişim: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers-WPS1800series/wps1855/wps1855.pdf> (10 Nisan 2004).
- Egeli, H. Avni, Ö. S. Emsen, “**Geçiş Ekonomilerinin Makro Ekonomik Performansları v Kırğızistan Üzerine Bir Değerlendirme**” Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu, 2-4 Mayıs 2002. Bişkek Kırğızistan. Kırğızistan-Türkiye Manas Üniversitesi
- Falcetti, Elisabetta, Tatiana Lysenko, Peter Sanfey, “**Reforms and growth in transition : reExamining the Evidence**” March 2005, Erişim: <http://www.ebrd.com/pubs/econo/wp0090.pclf> (16 Temmuz 2005).
- Fischer, Stanley, Ranta Sahay, “**The Transition Economies After Ten Years**” 2000, Erişim: <http://www.papers.nber.org/papers/w7664.pdf> (10 Şubat 2004).
- Gros, Daniel, Mark Suhrcke “**Ten Years After: What is Special About Transition Countries?**” August 2000, Erişim: <http://www.ebrd.com/pubs/econo/wp0056.pdf> (16 Temmuz 2005).
- International Monetary Found (2000), “**Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects**” Erişim: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm> (13 Şubat 2004).
- İçkildina, Goulmara (2002), “**Rusya’da Planlı Ekonomiden Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş: Sorunlar ve Değerlendirmeler**” **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Johnson, Simon, John McMillan, Christopher Woodruff “**Enterpreneurs and the Ordering of institutional reform: Poland, Romania, Russia, The Slovak Republic and Ukraine compared**” October 1999, Erişim: <http://www.ebrd.com/pubs/econo/wp0044.pdf> (16 Temmuz 2005).
- Jonas, Jiri, Frederic S. Mishkin, “**Inflation targeting in transition countries: Experience and prospects**” 2003, Erişim: <http://www.papers.nber.org/papers/w8667.pdf> (20 Haz. 2005).
- Kolodko, Grzegorz W., “**Ten Years of Post Socialist Transition: The Lessons for Policy Reforms**” 2004, Erişim: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1866/wps1866.pdf>, (23 Mart 2004).
- Melo, Martha De, Cevdet Denizer, Alan Gelb, Stoyan Tenev, “**Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies**” 1997, Erişim: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1866/wps1866.pdf>, (23 Mart 2004).
- Michalopoulos, Constantine “**WTO Accession for Countries in Transition**” 2004, Erişim: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1934/wp1934.pdf> (16 Nisan 2004).

- North, Douglas “**Yeni Kurumsal İktisadın Geçiş Ekonomilerinin Sorununu Anlamaya Katkısı**” 1997, Erişim: <http://www.wider.unu.edu/northpl.htm> (18 Şubat 2004).
- Staehr, Karsten “**Reforms and economic growth in transition economies: Complementarity, sequencing and speed**” 2003. Erişim:<http://www.-bof.fi/bofit/fin/6dp/03abspdf/dp0103.pdf> (10 Mart 2004).
- Stern, Nicholas “**The Future of the Economic Transition**” (1998), Erişim: <http://www.ebrd.com/pubs/econo/Wp0030.pdf> (16 Temmuz 2005).
- Svejnar, Jan “**Transition Economies: Performance and Challenges**” 2001, Erişim: <http://wdi.umich.edu/Hles/publications/working%20papers/w415.pdf> (10 Mart 2004).
- Tandircioğlu, Haluk, “**Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme**”, 2002, Erişim:<http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/2002sayi3PDF/tandircioglu.pdf> (28 Haziran 2004).
- Uras Burak, “**Bulgaristan ve IMF**” 2003, Erişim: <http://www.buik.net/subcommittee/ekonomik/showarticle.asp?Aid=40> (02 Şubat 2004).

KAMU TERCİHİ TEORİSİNDE KAMUSAL ETKİNLİK PROBLEMİ

Yahya Can DURA*

GİRİŞ

Kamusal ve özel organizasyonları gösterdikleri özellikler, mülkiyet ve yönetim yapıları itibarıyla karşılaştıran ve buradan hareketle iki organizasyon kapsamında etkinlik (verimlilik) karşılaştırması yapan çeşitli teoriler ortaya atılmıştır. Çalışmamızda inceleyeceğimiz kamu tercihi teorisi bu teorilerden en önemlileri arasındadır. Teori kamu ekonomisinde karar alma süreçleri, bürokratların davranış eğilimleri ve seçmen davranışları üzerine odaklanarak kamu sektörünü inceleme konusu yapmıştır. Kamu sektöründeki etkinlik problemi, buradaki işleyişin ve mevcut yapının ortaya konulması suretiyle açıklanmaya çalışılıyor.

Bu çalışmada esas olarak “kamunun etkinsizliği savının” teorik altyapısını oluşturan “kamu tercihi teorisi” çerçevesinde, kamu organizasyonlarında var olduğu iddia edilen etkinsizlik durumu ele alınacaktır. Bu bağlamda ilk olarak teorisin ortaya çıkışı ve inceleme alanı üzerine bilgiler verilecektir. İzleyen bölümde ise kamu tercihi teorisinin kamunun etkinsizliği konusunda ortaya atmış olduğu görüşler sunulacaktır. Teori çerçevesinde kamu sektörünün yapısal olarak ne tür özellikler gösterdiği, karar alma süreçlerinin ve karar alıcıların-uygulayıcıların hangi güdülerle hareket etmekte olduğu gibi hususları ortaya koyarak, mevcudun etkinlik noktasındaki tesirini yorumlayıp, en sonra bir sonuca ulaşmaya çalışacağız.

I. KAMU TERCİHİ TEORİSİ

Odak noktası kamu kesimi olan “kamu tercihi teorisi”nin temellerinin 18.yy’a kadar uzandığı belirtilmekle beraber modern anlamda gelişimi İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda kamu kesiminin hızla büyümesine koşut olarak gerçekleşmiştir. Kenneth ARROW, Duncan BLACK, Anthony DOWNS, Mancur OLSON, James M. BUCHANAN ve Gordon TULLOCK gibi düşü-

* İçişleri Bakanlığı Aksaray İl Planlama Uzman Yrd, Uluslararası İktisat Bilim Uzmanı.

nürler kamu tercihi teorisinin modern anlamda geliştirilmesinde önemli katkılar yapmışlardır.¹ Bunlar arasında D. BLACK; modern kamu tercihi teorisinin öncüsü olarak düşünülebilir. Zira yazar siyaset biliminin karşılaştığı sorunların yani politik süreçte karşılaşılan problemlerin, geliştirilen çeşitli ekonomik yöntemler vasıtasıyla çözüme kavuşturulabileceğini belirterek önemli bir öneride bulunmuştur.² Bununla birlikte James M. BUCHANAN ve Gordon TULLOCK'un "Oybirliğinin Hesabı" adlı çalışmaları kamu tercihi teorisi kapsamında yazılmış olan en önemli eser olarak belirtilebilir.³

James M. BUCHANAN'a göre kamu tercihi teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metotları almakta ve bunları politik süreçte ve kamu sektörüne uygulamaktadır. Kamu tercihi, siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin; örneğin seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyeceğimiz sonuçların bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır"⁴ Burada ekonomi bilimi çerçevesinde geliştirilmiş araç ve metotların siyasal karar alma sürecine uygulanması söz konusudur. Bu süreç içinde alınan her türlü kararın iktisadi araçlar yoluyla analizi yapılmaktadır.

Teori iktisadi yaşamda kamu kesiminin sınırlarını ve kamuyu oluşturan kesimlerin birbirleriyle olan etkileşimlerini ilişkilerini iktisat ve siyaset kapsamında incelemekte olup, kamudaki politik ve bürokratik karar süreçleri iktisadi bulgular vasıtasıyla analize tabi tutulmaktadır.⁵ Kamudaki politik, bürokratik- idari süreçlerin ise iktisaden etkinsiz ve verimsiz olduğu, bu süreçlerin işleyişi ortaya konularak açıklanmaya çalışılıyor.

Özetle, geniş bir inceleme alanına sahip olan kamu tercihi teorisi, talep cephesini oluşturan seçmenlerin davranışları, siyasal sürecin bir parçası olan parti politikaları ve kamu sektörünün işleyişinin önemli bir unsuru olan bürokratların davranış eğilimleri gibi birçok konuyu içine almakta ve kamu tarafın

1 Coşkun C. AKTAN, "Kamu Tercihi Teorisi", <http://www.canaktan.-org/ekonomi/anayasai.iktisat/kamu-tercihi.htm>, (24.02.2005).

2 Gordon TULLOCK: Public Choice, The New Palgrave Dictionary of Economics, The Mcmillan, London, 1987, s 104-105.

3 AKTAN, a.g.e.

4 J. M. BUCHANAN, "Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implication", Çeviren. C. C. Aktan, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Mart 1990, ss 38.

5 Demokaa DEMİREL, "Kurumsal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, Ankara, Temmuz-Eylül 2005, Sayı 58, s 110.

dan sunumu yapılan toplumsal mal ve hizmetlerin hem arz hem de talep veçhelerini birlikte ele almaya çalışmaktadır.

II. KAMU TERCİHİ TEORİSİNİN “KAMUNUN ETKİNSİZLİĞİ” YORUMU

Bu bölümde politika biliminin ekonomik bir analizi olan kamu tercihi teorisinin kamu kesiminin etkinsizliği ile ilgili olarak öne sürdüğü görüşleri ortaya konularak, eleştirmeye çalışılacaktır.

Kamu tercihi teorisi, piyasa koşullarına bakmaksızın kamu mülkiyetinden doğan x-etkinsizlik faktörü ile mülkiyet hakları bakış açısını tamamlamaktadır. Teorinin temeli bireysel fayda maksimizasyonuna dayanmaktadır ve esasen kamudaki karar alıcılar kendi faydalarının peşinde koşmaktadırlar veya böyle davranmaya meyillidirler. Öte yandan baskı grupları da aynı davranış içinde hareket etmektedirler. Kamusal fayda ise ihmal edilmektedir. Teoriye göre hükümetlerin farklı çıkar gruplarını uyumlaştırma çabalarından dolayı kamu organizasyonlarının amaçları da çok çeşitli ve değişken görünmektedir. Bununla birlikte denetim ve ölçmede büyük zorlukların bulunması temsil sorununu da gittikçe kötüleştirmektedir.⁶

Teori esas itibarıyla siyasal karar mekanizmasının süreç içinde daima kamu yararını ön planda tuttuğu ve buna dönük tercihlerde bulunduğu yönündeki düşüncüyü sorgulamaktadır. Kamu yararı kavramının da aslında savunulmayacak bir argüman olduğu ifade edilmektedir. Kamu sektöründeki işlem maliyetlerinin de siyasal karar alma süreci içinde cereyan eden rant arama olgusundan kaynaklandığı belirtilmektedir.⁷ Kamudaki regülasyon sürecinin ise etkinsizliğe yol açtığı ve sosyal kayıplar doğurduğu ifade edilmekte ve bu durum da “rant-arama” kavramı olarak adlandırılıp, kamunun regülasyon (düzenleme) yoluyla tekel hakkı elde etme çabalarının da kaynak israfını beraberinde getireceği görüşü öne sürülmektedir.⁸

Kamu sektöründeki rant yaratma olgusu ve çıkar ve baskı gruplarının rant arama-kollama faaliyetleri içinde olmaları kamu sektörü için bir etkinsizlik durumu yaratabilmektedir. Rant kollama kavramı, çıkar ve baskı gruplarının

6 Jayati SARKAR vd., “Does Ownership Always Matter? Evidence from the Indian Banking Industry”, *Journal of Comparative Economics*, 1998, 26, pp 263.

7 Fuat OĞUZ, *Mülkiyet Hakları Bir Ekonomik Analiz*, Roma Yayınları, Ankara, 2003, s 64.

8 Fuat OĞUZ, “Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı”, [http://www.bilgiyonetimi.org/cin/pages/mkl_gos.php?nt=218,\(10.04.2006\)](http://www.bilgiyonetimi.org/cin/pages/mkl_gos.php?nt=218,(10.04.2006)).

devletin rant yaratma uygulamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan bir iktisadi kazanımı elde etme amacıyla yapmış olduğu faaliyetleri ve bu maksatla üstlendiği mali külfeti, yaptığı harcamaları ifade etmektedir. Rant kollama faaliyeti içinde olan kesimlerin örgütlü bir şekilde siyasal iktidar ve bürokrasi üzerinde bir etki oluşturma çabası söz konusudur. Bu tür çabaların başlangıç noktasını ise kamunun “rant yaratma” davranışı içinde olması oluşturmaktadır. Devletin türlü iktisadi faaliyetler üzerinde hakimiyet kurabilmesi, regülasyon, denetim-kontrol sağlayabilmesi için, iktisadi faaliyetlerde mal ve hizmet arzı yönünden bir sun’i kıtlık yaratması “rant yaratma” olarak adlandırılmaktadır. Buradaki kısıtlamalar belli kesimler için bir rant yaratmakta, gelir transferine neden olmaktadır. Rant yaratma ve onun bir sonucu olarak ortaya çıkan rant kollama faaliyetleri israf, hırsızlık ve yağmacılık olarak birçok sosyal maliyete yol açar.⁹ Frederic BASTIAT ise devlet müdahaleciliğinin yaygın olduğu ekonomilerde çıkar ve baskı gruplarının rant kollama eğilimlerinin artacağını ve toplumda “yasal soygun” sisteminin kurumsallaşacağını ifade ederek, rant kollama davranışlarının kamuda yaratacağı etkisizlik üzerine vurgu yapmaktadır.¹⁰

Kamu tercihi teorisinin ortaya atmış olduğu en önemli iddia kamu ekonomisi aktörlerinin tercihleri ile özel ekonomideki tercihler arasında bir fark olmadığıdır. Her iki kesimin de özel çıkar maksimizasyonuna odaklandığı ifade edilmektedir.¹¹ Buchanan, Tullock ve Downs gibi kamu tercihi teorisyenleri, kamu ekonomisindeki aktörlerin -ki bu aktörler esas itibarıyla politikacılar ve bürokratlar olmaktadır- tıpkı bireyler gibi rasyonel davrandıklarını ve egoistçe hareket ettiklerini savunmaktadır.¹² “Bireylerin piyasa sürecindeki alıcı ve satıcı rolleri, siyasi ortamda oy verici, vergi ödeyici, politikacı, bürokrat veya kamu hizmetlerinden yararlanıcı gibi rollere dönüştüğünde kişilik değişimine uğramayacakları eşyanın tabiatının doğal bir sonucudur”.¹³ Bu sebeptendir ki kamu ekonomisinde de özel çıkar maksimizasyonunun varlığı kabul edilmektedir.

9 Coşkun Can AKTAN, “Politikada Rant Kollama”, Amme İdaresi Dergisi, Aralık 1993, s 119-136.

10 <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/rent-kollama/bastiat.htm> (21.04.2006).

11 Coşkun Can AKTAN ve Özlem ÖZKIVRAK, Devlet mi, Piyasa mı? Kamu ve Özel Sektör Arasında Performans Karşılaştırmaları, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 1999, s 17-19.

12 Muhlis BAĞDİGEN, “Belediyelerde Bütçe Talebinin Kamu Tercihi Kuramı Çerçevesinde Ampirik Analizi”, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 2001, Cilt 16, Sayı 1, s 15-16.

13 Yüksel BAYRAKTAR, “Piyasanın Başarısızlığından Devletin Başarısızlığına: İktisadi Düşüncenin Evrimi”, Bütçe Dünyası, Kış 2005, Sayı 21, s 24.

Teorinin ana ilkelerine yakından bakılacak olursa bu iddiaların temelleri daha iyi anlaşılabilir.

A. Kamu Tercihi Teorisinin Temel İlkeleri

Kamu tercihi teorisinin temel ilkeleri üç grupta toplanmaktadır. Bunlar; “metodolojik bireysellik ilkesi”, “rasyonalite ve maximand ilkesi” ve “politik mübadele (catallaxy) ilkesi”dir. Aşağıda bu ilkeler ana hatlarıyla açıklanmıştır.

Metodolojik Bireysellik İlkesi: Bir toplumda alınan bütün kararların özde toplumu oluşturan bireylerin tercihlerine göre alındığı ve şekillendiği kabul edilmektedir. Bu tür bir genellemenin sonucu olarak kamu kuruluşlarında, kamunun bir parçası olan kamu işletmelerinde de alınan kararların merkezinde birey tercihleri yer alacaktır. Zira siyasal karar alma sürecinin tarafları fayda maksimizasyonu çerçevesinde hareket etmektedir. Sürecin bütün aktörlerinde kendi çıkarlarını artırma güdüsü ön plana çıkmaktadır. Teoriye göre bireyler rasyonel davranış içindedir ve bu şekilde davrandıkları için de kendi çıkarlarını maksimize edeceklerdir. Kamu ekonomisinde de taraflar, bireylerden oluştuğu için bireylerin tercihleri ön planda olacaktır. Metodolojik bireysellik ilkesi aslında rasyonalite ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış gözükmektedir.¹⁴

Rasyonalite ve “Maximand” İlkesi: Kamu tercihi teorisi, bu ilkeye dayanarak kamu ekonomisinde temel amaç olarak kabul edilen kamusal faydanın maksimizasyonunu reddetmektedir. Zira bireylerin kararları rasyonel ve tutarlıdır. Rasyonel ve tutarlı hareket eden birey faydasını artıracak tercihlerde bulunacaktır. İster kamusal ister özel karar alma süreçlerinde olsun bireyler daima özel çıkar maksimizasyonu peşinde koşacaklardır.¹⁵ Bu iddialar ise kamu ekonomisinde ana hareket noktasının toplumsal fayda maksimizasyonu olduğu savını açık bir şekilde reddetmektedir. Kanımca “homo economicus” varsayımından hareket edildiği sürece elbette daima bu sonuca ulaşılabilecektir. İnsanların “sosyal ahlak” sahibi olabileceği hususu baştan reddediliyor.

Politik Mübadele (Mübadele Paradigması) (Catallaxy) İlkesi: Teoriye göre siyasal karar alma mekanizması, politik sürecin tarafları arasında gerçekleşen bir politik mübadeledir. Nasıl ki piyasada bireyler (alıcı ve satıcı) arasında bir piyasa mübadelesi varsa, kamu ekonomisinde de toplumsal istek oluşumunda bir politik mübadele söz konusudur. Bu politik mübadele ise seçmenlerle politi-

14 Coşkun Can AKTAN, “Virginia Politik İktisat Okulunun Öğretisi: Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 1991, Sayı 11, s 5-7.

15 a.g.e., s 6-7.

kacılar arasında bir çıkar sağlama ticaretine yol açmaktadır. Bu olumsuz bir durumdur ve anayasal kurallar çerçevesinde sınırlandırılması gerekmektedir.¹⁶

Kamu tercihi teorisinin dayandığı bu temel ilkelerin bir sonucu olarak ortaya atılan iddia, kamu tercihlerinde de özel çıkar maksimizasyonunun ön planda olduğu görüşüdür. Kamu ekonomisindeki ajanların özel çıkar maksimizasyonu doğrultusunda davranmalarının ise olumsuz bir durum olduğu ve özel çıkar maksimizasyonunun, kaynakların etkin dağılımını bozduğu savunulmaktadır.¹⁷ Savunulan bu görüşün yani ortaya çıkan etkinsizliğin gerisinde politik sürecin taraflarının davranışları yer almaktadır. Siyasal karar alma süreci içerisindeki aktörler farklı çıkar maksimizasyonu güdülerıyla hareket etmektedirler: Seçmenler, fayda\ siyasal partiler, oy, bürokrasi, bütçe; çıkar - baskı grupları da rant maksimizasyonu çerçevesinde tercihlerde bulunmaktadır.

B. Kamu Tercihi Teorisine Göre Kamudaki Etkinsizliğin Sebepleri

Bütün bu anlatılanların ışığında bakılacak olursa, teoriye göre kamudaki etkinsizliklerin sebepleri aşağıdaki şekilde belirtilebilir:^{18 *}

- Kamu ekonomisinin önemli aktörlerinden olan “politik müteşebbisler” oy maksimizasyonu çerçevesinde hareket etmektedirler. Bu durumda temel gayelerinin, kaynakların etkin bir şekilde kullanılması yerine yeniden seçilebilir arzusu olduğu ifade edilmektedir. Niskanen’e göre memurların kendi bütçelerini dengeleme ve politikacıların da oy maksimizasyonu içerisinde hareket ediyor olmalarının sonucu; kamuda merkezileşme, tekdüzelik ve amaçsızlıktır. Bu olumsuzluğun giderilmesi ise kamuda rekabet unsurlarının geliştirilmesine ve çalışanların (memurların) ödüllendirilmesine bağlıdır.¹⁹

- Kamu tercihi teorisi de mülkiyet hakları teorisinin argümanlarına benzer bir şekilde mülkiyetin sahipliği sorununa değinmektedir. Bu kapsamda politik müteşebbislerin kamu kurumlarının, kamu işletmelerinin sahipleri olmadıkları, onların seçilmiş-atanmış kişiler oldukları ve bu nedenle de kamu kurumlarının etkin çalışmasından ve kamu işletmelerinin kâr elde etmesinden, doğrudan bir çıkar sahibi olmadıkları belirtilmektedir. Bu durum ise kamuda bir etkinsizlik sorunu yaratabilmektedir.

¹⁶ BAYRAKTAR, a.g.e., s 24.

¹⁷ AKTAN ve Özlem ÖZKIVRAK, a.g.e., s 17-19.

¹⁸ a.g.e., s 17-19.

¹⁹ Fuat OĞUZ, a.g.e., 2006.

- Siyasal partilerin oy maksimizasyonu güdüsüyle hareket etmeleri ve bu kapsamda kendi özel faydalarını artırma düşünceleri kaynak dağılımında etkinlik sorunlarına yol açabilmektedir. Siyasal partilerin oy kaygıları kaynakların bu kaygılar çerçevesinde dağılımına yol açarak etkinsizlik ortamı yaratır.

- Kamu ekonomisinde alınan kararlarda belirleyici olan “çıkar ve baskı gruplarının, lobi faaliyetleri içinde olmaları durumu da kamuda kaynakların etkin kullanılamama nedenleri arasında gösterilmektedir.

- Kamu görevlilerinin, kendi çıkar maksimizasyonuna odaklanmış özel bireylerde olduğu gibi yararlarını azamileştirme gayreti içinde olmaları kamudaki etkinsizliğin bir diğer nedeni olarak belirtilebilir.²⁰

- Kamu sektöründeki rekabet eksikliğinin, tekelleri davranışların ortaya çıkmasına neden olarak bir etkinsizlik yaratacağı da konu edilmektedir.

- Kamu çalışanları için düzenli ve sürekli ücret uygulamasının da motivasyon sorunu yaratacağı, çalışanların verimini olumsuz etkileyeceği ifade edilmektedir. Bununla beraber kamuda görevli memurların kendilerini asıl hizmet sunduğu kamuya karşı değil de, bağlı bulunduğu amire karşı sorumlu hissediyor olma durumu da eleştiri konusu yapılmaktadır.²¹

- Siyasal ve bürokratik süreçte karar alıcılar kişisel çıkarlarını maksimize etmeye olanak sağlayacak imkân ve şartları yaratma güdüsü içinde olabilmektedir. Bu imkân ve şartların gerçekleşmesi ise seçmen davranışlarına tesir etmekle, seçmenlerin siyasi karar noktasında eksik ve yanlış enformasyona tabi tutulması ile mümkündür. Kamusal malların arzı-talebi noktasındaki yetersiz enformasyon ise kaynak tahsisi bağlamında bir etkinsizlik yaratabilir. Kamudaki iktidar, saygınlık, lüks tüketim, görevde rahatlık gibi arzular, yine bu arzular paralelinde şekillenmiş bir kamusal arza ve etkinsiz bir üretim nedeniyle doğacak kaynak israfına neden olacaktır.²²

Kamudaki etkinsizliklerin başat faktörlerinden biri olarak kabul edilen bürokratların davranış eğilimlerini biraz daha açabiliriz.

Tanınmış bir kamu tercihi teorisyeni olan Gordon TULLOCK, siyasal karar alma sürecinin önemli bir parçası olan bürokratların, üç farklı güdüyle hareket ettiklerini ifade etmektedir. Bunlar; fazla çalışmama güdüsü, kendi

20 Mustafa ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996, s 98.

21 DEMİREL, a.g.e., s 111-112.

22 http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/tekir-hanusch-kamu-etkinsiz.htm (erişim tarihi:21.04.2006).

bürolarını genişletme güdüsü (etki alanlarını artırma, lüks tüketim) ve bulundukları konumun kendilerine sağladığı kazançları artırma güdüsü olarak belirtilebilir. Yazar bu saptamaları yaptıktan sonra bürokrasinin genişlemesini de bürokratların belirtilen güdülerle hareket etmelerine bağlamaktadır.²³ Tullock’a göre bürokratlar siyasal otorite tarafından kendilerine verilen gücün ve bu kapsamda mali olanakların artırılmasına odaklanmışlardır ve bu doğrultuda davranış sergilemektedirler.²⁴

Bir diğer kamu tercihi teorisyeni olan W. A. Niskanen de benzer şekilde, bürokratların bireysel çıkar güdüsüyle bütçe maksimizasyonunu sağlamaya çalıştığını ve böyle bir davranışın da kamudaki israfın nedeni olduğunu ifade etmektedir.²⁵

Kamu tercihi teorisi siyasal sürecin tarafları olan politikacıların ve bürokratların davranışlarının, birey davranışlarından farklı olmadığını ve bunların kendi yararlarını azami yapma gayretinde olduklarını savunmaktadır. Kamu tercihi savunucularına göre bürokratlar da politikacılar da kendi çıkarlarını kamu çıkarlarının üzerinde tutmaktadır.²⁶ Kamu tercihi teorisinin iddialarının karşısında ise yine bu teorinin çıkış noktası olan ve Max WEBER tarafından geliştirilen klasik bürokrasi anlayışı yer almaktadır. M. Weber’e göre bürokratlar hizmet arzı görevlerini verimli bir şekilde ifa etmektedir. Yazara göre bürokratları kamusal mal ve hizmetlerin sunumundaki verimliliklerinin gerisinde, bürokratik sistemin belirli bir düzen ve hiyerarşi içinde işlemesi yatmaktadır. Weber’e göre bürokratlar kamusal tercihler doğrultusunda motive edilmiş yöneticilerdir.²⁷ Weber’in bürokrasi anlayışında bürokratik sistem önceden saptanmış kurallara bağlı olarak işlemekte ve bu doğrultuda işlemler yapılmaktadır. Bürokratik işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında bürokratlar kişisel değer ve amaçlarını ön plana çıkartmamakta ve bunları yapılan işlemlere yansıtmamaktadır.²⁸

23 Gordon TULLOCK, “Kamu Tercihi”, Çeviren. Coşkun Can AKTAN, 1987, s 104-144, <http://www.canaktan.org>, (28.03.2005).

24 Gordon TULLOCK, *Private Wants, Public Means: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government*, Basic Books, New York, 1970, s 125.

25 W. A. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Aidine Atherton, Inc., Chicago, 1971, s 42.

26 Mahmut BİLEN ve Cahit ŞANVER, “Genişleyen Devletin Bunalımı ve E-Devlet”, I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Mayıs 2002, s 105.

27 BAĞDİĞEN, a.g.e., s 16.

28 Aykut POLATOĞLU , “Sunuş”, “Özelleştirme Tartışmaları”, Bağlam Yayınları, Ankara,, 1994, s 12.

J. Buchanan'a göre ise bürokratlar belirli bir işletmede veya bir kamu kurumunda yüklenmiş oldukları görevleri ifa ederken, harcanan emeği belirli sınırlamalar çerçevesinde en aza indirme gayreti içinde olacaktır. Özel sektör çalışanları için de benzer bir gayret söz konusu olmakla birlikte özel sektör çalışanlarının karşı karşıya kaldıkları sınırlamaların daha geniş kapsamlı olduğunu ve bunun da etkili denetim mekanizmalarından kaynaklandığını belirtmektedir.²⁹ Burada yazarın ifade etmeye çalıştığı husus, özel sektörde çalışanlar üzerindeki denetim mekanizmalarının daha güçlü, kapsamlı ve etkin olduğu ve bu etkinliğin de çalışanların emek gücünden çok daha fazla yararlanılabilmesini sağladığıdır. Kamu ve özel sektörde ortaya çıkan bu farklılık ise işletme etkinliği ve bu kapsamda emek verimliliği açısından özel sektör lehine bir farkın olduğu şeklindeki yargılara kaynaklık edebilir.

İki sektör itibariyle denetim mekanizmalarındaki farklılıklar da aslında mülkiyet - yönetim ilişkisi bağlamında vurgulanmaktadır. Buchanan'a göre özel sektördeki denetimi icra edenler doğrudan firmanın kârlarından pay alan kişiler olduğu halde kamu sektöründe hâlihazırdaki denetim mekanizmalarının uygulayıcıları olan denetçilerin (bürokratlar) yapmış oldukları bu denetim işi bağlamında elde ettikleri bir kazanım (kâr hakkı) yoktur.³⁰ Kısacası mülkiyet hakları teorisinde belirtilen mülkiyet ile yönetim, birbirine ne kadar çok yaklaşırsa işletme etkinliğinin de o ölçüde artacağı iddiası burada da üstü kapalı bir şekilde belirtilmektedir. Zira mülkiyet sahiplerinin, işletme kârından doğrudan pay alanların gerçekleştirdikleri denetimin kamudaki denetim mekanizmasından daha etkili sonuçlar verdiği belirtilmektedir.

SONUÇ

Toparlayacak olursak kamu tercihi teorisine göre kamudaki etkinsizlikler kamu ekonomisinin işleyiş süreci ile ilgilidir. Politik karar alma sürecinin taraflarının ve özellikle bürokratların davranış kalıplarının, kamu ekonomisinin etkin işlemesi ve kamu çıkarının sağlanması noktasında olumsuz bir durum yarattığı düşünülmektedir. Ama teorinin bu iddialarının karşısında şu görüşler de ileri sürülebilmektedir: Bürokratik sürecin belli bir düzen ve hiyerarşik yapı içerisinde işlemesi, sürecin bir parçası olan yöneticilerin de kamusal tercihler doğrultusunda motive edilmiş olmaları, burada alınan kararların ve genel anlamda bürokratik sürecin etkin işleyeceği anlamına gelmektedir.

29 J.M. BUCHANAN, "Devletin Başarısızlığını Teşhisde ve Yapısal Reform Önerisinde Kamu Tercihi Teorisinin Başarısı ve Sınırları", Çeviren. Coşkun AKTAN, <http://www.canaktan.org>, s 5, (24.02.2005).

30 a.g.e., s 5-6.

Son söz yerine, kamu ve özel organizasyonlar mülkiyet yapısı, ölçek büyüklüğü ve işleyiş mekanizmaları gibi birçok açılardan birbirinden ayrılmaktadır. Kamu organizasyonlarının etkin işlemeyen örnekleri olduğu gibi özel organizasyonlar için de bu tür örnekler görülebilmektedir. Bu noktada mülkiyet etkisinin verimlilik-etkinlik noktasında çok fazla belirleyici olmadığını ifade edebiliriz. Merkezine bireysel fayda maksimizasyonunu koyan ve toplumsal fayda-sosyal ahlak kavramlarını dışlayan bir yaklaşımın belli yönlerden eksik kalacağı düşünülmektedir. Mülkiyetin kamu veya özel sektörde olması önemli değildir. Önemli olan bir işletmenin veya organizasyonun bilimsel zihniyetle yönetilip yönetilmemesi hususudur.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can ve ÖZKIVRAK Özlem, **Devlet mi, Piyasa mı? Kamu ve Özel Sektör Arasında Performans Karşılaştırmaları**, Ankara, TOSYÖV Yayınları, 1999.
- Aktan, Coşkun Can (2005), **“Kamu Tercihi Teorisi”**, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm.i.24.02.2005.
- Aktan, Coşkun Can, **“Politikada Rant Kollama”**, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, Aralık, Cilt 26, Sayı 4, ss 119-136.
- Aktan, Coşkun Can, **“Virginia Politik İktisat Okulunun Öğretisi: Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat”**, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, İstanbul, Sayı 11, ss 15-27.
- Bağdigen, Muhlis, **“Belediyelerde Bütçe Talebinin Kamu Tercihi Kuramı Çerçevesinde Ampirik Analizi”**, **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, İzmir, Cilt 16, Sayı 1, ss 15-16.
- Bayraktar, Yüksel, **“Piyasanın Başarısızlığından Devletin Başarısızlığına: İktisadi Düşüncenin Evrimi”**, **Bütçe Dünyası**, Ankara, Sayı 21, ss 18-26.
- Bilen, Mahmut ve Şanver, Cahit, **“Genişleyen Devletin Bunalımı ve E-Devlet”**, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı** içinde, Kocaeli, 2002.
- Buchanan, J. M., **“Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implication”**, Çeviren, C. Can. Aktan, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, İstanbul, Mart, ss. 37-49.
- Buchanan, J. M. (2005), **“Devletin Başarısızlığına Teshisde ve Yapısal Reform Önerisinde Kamu Tercihi Teorisinin Başarısı ve Sınırları”**, Çeviren, C. Can Aktan, <http://www.canaktan.org>. (24.02.2005).
- Demirel, Demokaan, **“Kurumsal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi”**, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, Sayı 58, ss 105-135.
- Dura, Yahya Can, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Mülkiyet Verimlilik İlişkisi: Teori ve Uygulama**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006.
- Erdoğan, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996. http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/digeryazilar/tekir-hanusch-kamuetkinsiz.htm <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/rant-kollama/bastiat.htm>.
- Niskanen, W. A, **Bureaucracy and Representative Government**, Aldine Atherton, Inc., Chicago, 1971.

- Oğuz, Fuat, **Mülkiyet Hakları Bir Ekonomik Analiz**, Roma Yayınları, Ankara, 2003.
- Oğuz, Fuat (2006), "Bilgi. Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=218, (10.04.2006).
- Polatoğlu, Aykut, "Sunuş", Aykut Polatoğlu (der.), **Özelleştirme Tartışmaları** içinde. Bağlam Yayınları, Ankara, 1994.
- Sarkar J. vd., "Does Ownership Always Matter? Evidence from the Indian Banking Industry", **Journal of Comparative Economics**, 26, pp. 262-281.
- Tullock, Gordon, **Public Choice**, The New Palgrave Dictionary of Economics, The Mcmillan, London, 1987.
- Tullock, Gordon (1987), "**Kamu Tercih**", Coşkun Can AKTAN (çev.), ss. 104-144, <http://www.canaktan.org>. (28.03.2005).
- Tullock, Gordon, **Private Wants, Public Means: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government**, Basic Books, New York, 1970.

4483 SAYILI YASA UYGULAMASINDA VERİLEN İŞLEME KONULMAMA KARARI VE HUKUKİ DENETİMİ

Serkan KIZILYEL*

1- GİRİŞ

Geleneksel olarak devlet yasama, yürütme ve yargı görevlerini üstlenmiştir.¹ Modern devlet anlayışında yasama, yürütme ve yargı erkleri ayrı organlarca kullanılmakta olup, bu erkler arasında astlık ve üstlük ilişkisi olmadığı gibi, yasal dayanağı olmadığı sürece farklı erki temsil eden organın diğer erklerin görev alanına müdahale etmesi kabul edilmemektedir.² Yasaların suç kabul edip yasakladığı işlem ve eylemlerde bulunan bireylere, yine bu yasalarda öngörülen yaptırıma karar vermek, başka bir ifadeyle ceza yargılaması yapmak, devletin yargı erkine yüklenen görevlerden biridir. Yürütme erkinin siyasi organları dışındaki teşkilatını ifade eden idarenin temel amacı, bireylerin ortak ihtiyacı olan kamu hizmetini yerine getirmektir. Asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetini ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işledikleri suçlar nedeniyle genel ceza yargılaması usulüne tabi tutulmaları tereddüt doğurmaktadır. Bu bakımdan, idarenin bağımsızlığının korunması, kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi, adli makamların idari işlere karışmalarının önlenmesi ve memurun güvenli ortamda çalışmasının sağlanması gibi amaçlarla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin genel ceza yargılaması hükümlerinden ayrı olarak, kısmen özel yargılama usulüne tabi tutulmaları sağlanmıştır.³

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin göreve ilişkin ve görev sırasında işledikleri suçlardan dolayı genel ceza yargılaması usulüne tabi oldukları model dışında kalan hukuk sistemimizde, göreve ilişkin olarak işlenen suçlarda ceza yargılaması yapılabilmesi için izin sistemi öngörülmüştür. Bu sistemde, suçun

* Danıştay Birinci Daire Tetkik Hakimi.

1 Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, 3. Baskı, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa, 2005, s 15.

2 Yaşar Akkuş, Açıklamalı-Örnekli-İçtihatlı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun ve Uygulaması (teksir), Balıkesir, 2001, s. 1.

3 Şahnaz Gerek, Türk Hukuk Sisteminde Memurların Yargılanması Usulü, Yayınlanmamış Mastır Tezi, Ankara, 2000, s 6.

soruşturulması yetkili merciin iznine bağlı tutulmuştur.⁴ İzin sisteminin hukuki dayanağı oluşturulan 1982 Anayasasının 129 uncu maddesinde, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması kanunlarla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlı olduğu hükme bağlanmıştır. Bu paralelde hüküm ihtiva eden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 24 üncü maddesinde ise, devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan ötürü soruşturma ve kovuşturma açılması ve haklarında dava açılması özel usullere tabi tutulmuştur. Bu madde hükümlerinden açıkça anlaşıldığı üzere, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerine ilişkin olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında soruşturma yapılabilmesi genel yargılama usulünden farklı olarak idari merciin iznine bağlanmıştır.⁵

Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde çıkarılan Memurin Muhakematı Nizamnamesiyle memurların görevleri sırasında ve görevlerine ilişkin olarak işledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarının bizzat idare tarafından yapılması düzenlenmişken, bu Nizamnameyi kaldıran Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkatin yürürlükte olduğu dönemde ise, hazırlık soruşturması yapıldıktan sonra davanın açılıp açılmamasına karar verme yetkisi idareye verilmişti. 2.12.1999 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun ile izin sisteminin yumuşatılmış yeni bir türü hukuk sistemimize girmiş bulunmaktadır.

4483 sayılı Yasanın izin sistemine göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işledikleri suçlarla ilgili soruşturma yapma yetkisi cumhuriyet başsavcılığına verilmiştir. Ancak, göreve ilişkin olarak işlenmiş suçlarda cumhuriyet başsavcılığınca soruşturma açılıp açılmaması konusunda izin vermeye idari merciler yetkili kılınmıştır.⁶ Yasanın, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan suçlarda yargılama aşamasına geçilmeden yapılacak soruşturmanın basit, etkili ve süratli biçimde işlemlerini sağlamak ve suçların cezasız kalmasını engellemek amacıyla hazırlandığı genel ge-

4 İbrahim Topuz, Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Soruşturma ve Yargılama Usulleri, Mahalli İdareler Demegi Yayını, Ankara, 2005, s 85.

5 Ramazan Çağlayan, "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin 4483 Sayılı Kanun Hakkında Bir Değerlendirme", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran 2003, Cilt VII, Sayı 1-2, ss 105-128; Gözler, a.g.e., s 538; Akkuş, a.g.e., s 1.

6 Vahit Kınalıtaş ve Fethi Aslan, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hukuku, Türkiye Kamu-Sen Yayını, Ankara, 2003, s 4.

rekçesinde vurgulanmıştır. Bu düzenleme, ceza soruşturmasının zamanaşımına uğraması, hukuk bilmeyenlerin soruşturma yapması ve idari kurulların yargıçlardan oluşmaması gibi Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat uygulamasına getirilen eleştirileri gidermeyi amaçla-maktadır.⁷

Yasaya göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerince görevlerine ilişkin olarak suç işlendiğini öğrenen ve soruşturma izni vermekle yetkili kılınan merci, bizzat kendisi veya görevlendireceği personel tarafından hazırlanan ön inceleme raporuna dayalı olarak, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine kararı verecektir. Yetkili merci tarafından verilen bu kararların niteliği ve bu kararlara karşı kimlerin hangi usule uyarak nerelere başvurulabileceği Yasada açıkça düzenlenmiştir. Bu konuda duraksama olmamakla birlikte, görevle ilgili suç işlendiği iddiasıyla yapılan ihbar ve şikâyetler hakkında bir ön inceleme yapılmaksızın işleme konulmama kararı verilmesi durumunda çıkacak hukuki sorunun nasıl giderileceği tartışmalıdır.

Yasanın 4 üncü maddesi, memurlar ve diğer kamu görevlilerini haksız isnatlara karşı korumak ve idarenin gereksiz yere meşgul edilmesini önlemek amacıyla belirli şekilde ve içerikte olamayan ihbar ve şikâyetlerin, ön inceleme raporu düzenlenmeden soruşturma izni vermeye yetkili mercice işleme konulmama kararı vermek suretiyle reddedilmesi olanağını getirmiş bulunmaktadır. Bu yetkinin, yerinde kullanılması kamu yararına uygun olmakla birlikte, göreve ilişkin suç işlemiş memur ve kamu görevlisi aleyhine yapılan ihbar ve şikâyetlerin, hukuken kabul edilmesine imkân bulunmayan saiklerle kötüye kullanılması da mümkündür. Yasanın, yapılan ihbar ve şikâyetler üzerine yetkili merciin soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi kararlarına karşı itiraz etme olanağı tanımamasına rağmen, işleme konulmama kararlarına karşı böyle bir imkân tanınmaması konuyu içtihadı açık hale getirmektedir.

Bu çalışmada, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, görevle ilgili suçlardan dolayı yargılanmaları kapsamında verilen ihbar ve şikâyetin işleme konulmaması kararının şartlarını, hukuki niteliği ve bu kararlara karşı gidilebilecek başvuru yolları irdelenecektir.

2- SUÇUN ÖĞRENİLME ŞEKİLLERİ

4483 sayılı Yasanın, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında uygu-

7 Çağatay Özcan, “4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun İle Uygulanması Sırasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, Eylül 2000, Sayı 428, ss 55-60.

lanabilmesi için göreve ilişkin olarak işlenen suçun öğrenilmesi gerekmektedir/ Suçun öğrenilmesinden amaçlanan soruşturma izni vermeye yetkili merciin öğrenmesidir.⁹ Ancak suçun öğrenilmesiyle soruşturma izni verilmesi usulü işlemeye başlayacaktır.

Yetkili merciin, göreve ilişkin olarak işlenen suçu öğrenme yolunun başında ihbar gelmektedir. İhbar, suçla ilgisi bulunmayan bir kimsenin memur ve diğer kamu görevlisinin suç işlediğini yetkili mercie bildirmesidir. İhbar, yazılı ve sözlü olabilir. Yazılı ihbar dilekçe düzenlemek şeklinde olurken, sözlü ihbar ilgili makama bizzat başvurularak sözlü ifade edilen yakınmanın tutanağa bağlanması şeklinde olur.¹⁰ İhbar, Anayasada düzenlenen dilekçe hakkının bir türüdür. Anayasanın 74 üncü maddesi, bireylere kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkını tanımıştır. Bu nedenle, her bireyin idareye bilgi verme yetkisine sahip olduğu söylenebilir¹¹ Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin göreve ilişkin olarak işledikleri iddia edilen suçtan zarar görmeyen kimsenin isnadı ancak ihbar olarak nitelendirilebilir. Başka bir ifadeyle, suçtan zarar gören gerçek veya tüzel kişinin suçu ilgili mercie bildirmesi ihbar değil, şikâyet olur. Sözlü veya yazılı yapılabilen suç bildiriminin, hangi hallerde ihbar olarak kabul edileceğinin belirlenmesi kolay değildir. Bununla birlikte, suçtan dolayı da olsa etkilenmeyen kişinin bildirimini ihbar olarak kabul etmek yerinde olur. Bu anlamda, kamunun zarara uğratıldığından bahisle salt vatandaş sıfatıyla yapılan bildirim, şahsi etkilenme olmaması nedeniyle ihbar olarak kabul edilir. İhbar, kural olarak ihtiyari olmasına rağmen özellikle bazı kamu görevlileri için kanuni bir zorunluluk, hatta görev olarak düzenlenmiş olabilir.¹²

Yetkili merciin, göreve ilişkin suçları öğrenme yollarından bir diğeri de şikâyetir. Şikâyet, suçtan zarar gören kimsenin yetkili mercie başvurarak memur ve diğer kamu görevlisinin suç işlediğini sözlü veya yazılı olarak iddia etmesidir. İhbar olduğu gibi sözlü olarak yapılan başvurunun yazılı bir tutanağa bağlanarak imzalanması gerekir.¹³ Şikâyet başvurularında müştekinin kimlik

8 Sabri Başköy, “Yeni Gelişmeler Işığında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunun Prosedürü”, Türk İdare Dergisi, Haziran 2002, Sayı 435, ss 87-100.

9 Akkuş, a.g.e., s 1.

10 Bahir Sorguç, Memur Yargılama Yasası Açıklamalı ve Uygulamalı Adli Soruşturma, Milli Eğitim Basımevi, Ankara, 1986, s. 44; Topuz, a.g.e., s 133.

11 İbrahim Pınar, 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000, s 185.

12 Sorguç, a.g.e., s 44.

13 Topuz, a.g.e., s 134; Akkuş, a.g.e., s 27.

bilgileri gizlenemez.¹⁴ Suçtan zarar görenin Şikâyet dilekçesi düzenleyerek ilgili makama verebilmesi için suçun, takibi Şikâyetle bağlı suçlardan olması şart değildir. Takibi Şikâyetle bağlı suçlarda Şikâyetin varlığı soruşturma ve kovuşturma için zorunlu olduğundan, sonradan Şikâyetin geri alınmasının hukuki sonuçları olmasına rağmen, takibi Şikâyetle bağlı olmayan suçlarda Şikâyetten vazgeçmenin davanın takibine etkisi bulunmamaktadır.

Soruşturma izni vermeye yetkili merciler, idarelerine yapılan ihbar ve Şikâyetler dışında kendileri de suçu öğrenebilirler. Yetkili merciler, genelde bir idari teşkilatın en üst amiri olmaları nedeniyle hiyerarşik yapı içerisinde astlarından gelen bilgiler ile denetim nedeniyle elde ettikleri verileri değerlendirmek suretiyle suçun varlığından haberdar olabilirler.¹⁵ Doğrudan edinilen bilgiler üzerine verilen işleme konulmama veya soruşturma izni vermeme kararlarına karşı başvuru yolunu kullanabilecek özel hukuk kişisi bulunmadığının unutulmaması gerekir.

Kamu davası açmakla görevlendirilmiş olan cumhuriyet savcılar, suçtan doğrudan doğruya haberdar olabildikleri gibi, makamlarına yapılan başvurular üzerine de suç işlendiğini öğrenebilirler.¹⁶ Genel ceza yargılaması usulüne ilişkin olarak ihbar ve şikâyeti düzenleyen 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 158 inci maddesine göre ihbar ve şikâyet, cumhuriyet başsavcılıklarına, kolluk makamlarına, valilik ve kaymakamlıklara, yurtdışında elçilik ve konsolosluklara, memur ve diğer kamu görevlisinin görev yaptığı ilgili idare ve kuruluşlara yapılabilecektir. Yetkili merci dışındaki idarelerin, kamu göreviyle bağlantılı olarak işlendiği iddia olunan suçlar nedeniyle kendilerine yapılan ihbar ve şikâyetleri, geciktirilmeden cumhuriyet başsavcılığına iletmeleri gerekir.

Suçları soruşturmakla yükümlü devlet organı olarak başsavcılık ve savcılar, bir suçun işlendiği şüphesiyle karşılaştıklarında araştırma faaliyetlerine başlamakla görevlidirler.¹⁷ Ancak, memur ve diğer kamu görevlilerinin göreve ilişkin olarak suç işledikleri konusunda zehap derecesinde basit bir şüphenin ortaya çıkması halinde savcı, acil toplanması gereken ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka ayrıntılı delil toplama yetkisi bulunmamaktadır.¹⁸ Bu araştırma sonucunda, kamu davası açılması gerektiği kanaatini doğuracak

14 Pınar, a.g.e., s 187.

15 Çağatay Özcan, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun ve Uygulaması, Yayınlanmamış TODAİ Uzmanlık Tezi, Ankara, 1988, s 49-50.

16 Sorguç, a.g.e., s 443.

17 Erdener Yurtcan, Ceza Yargılaması Hukuku, 9. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s 585.

18 Çağlayan, a.g.m., ss 105-128.

oranda yeterli delilin elde edilmesi halinde yetkili merciden izin talep etme yoluna gidilmelidir.¹⁹ Cumhuriyet başsavcılıklarının,²⁰ kendilerine yapılan veya iletilen ihbar ve Şikâyetleri yetkili mercie iletmelerini soruşturma izni talebi olarak kabul etmek gerekir.

5271 sayılı Yasadan farklı olarak 4483 sayılı Yasanın getirdiği sisteme göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerine ilişkin olarak işledikleri suçlardan dolayı idarenin diğer makamlarına veya görevlilerine yapılan ihbar ve şikâyetler ile bu organ ve görevlilerin doğrudan edindikleri bilgi, belge ve bulguları soruşturma izni vermeye yetkili mercie bildirmeleri yanlış olmayacaktır.²¹ İhbar ve şikâyet hariç olmak üzere diğer kamu makamları ve görevlilerince yetkili mercie yapılan bu bildirimin soruşturma izni talebi olarak kabul edilmesine olanak bulunmamaktadır.

3- İHBAR VE ŞİKÂYETİN KABUL ŞARTLARI

4483 sayılı Yasanın 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası, kamu hizmeti sunan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yersiz ve haksız isnatlar altında kalmalarını önlemek ve bu isnatlar nedeniyle yapılacak olan incelemelerden dolayı kaime hizmetlerinin aksamasına engel olmak amacıyla²² ihbar ve şikâyetlerin kabulü için belirli kriterler getirmiştir. İşleme konulma kararı verilebilmesi için biri olumsuz, ikisi olumlu olmak üzere üç temel şartın bulunması gerekmektedir. İhbar ve şikâyetin genel ve soyut nitelikte olmaması olumsuz şartı, ciddi bulgu ve belgelere dayanması ve dilekçenin şekil şartlarına uygun olması ise olumlu şartları oluşturmaktadır. Şimdi bu şartları tek tek inceleyelim.

3.1- İhbar ve Şikâyetin Genel ve Soyut Olmaması

Soruşturma izni vermeye yetkili merci, cumhuriyet başsavcılıkları ile diğer makam ve görevlilerden gelen ya da doğrudan kendilerine yapılan ihbar ve şikâyetlerin, soyut ve genel nitelikte olmaması ile kişi ve olay içermesi gerektiğine

19 Nurullah Kunter ve Feridun Yenisey, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Birinci Kitap, Ceza Muhakemesi Genel Hükümleri, 12. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s 132; Kınalıtaş ve Aslan, a.g.c., s 19.

20 Pınar, a.g.e., s 185., "... cumhuriyet başsavcılığı ibaresi, o yargı çevresinde bulunan tüm savcılar kapsar biçimde anlaşılmalıdır. İş bölümü gereği ihbar veya Şikâyetler üzerine gerekli işlemler Başsavcı tarafından bizzat yapılabileceği gibi görevlendireceği cumhuriyet savcıları tarafından da yapılabilir."

21 Bilal Şinik, "4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Getirdiği Yenilikler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 2000, Cilt 13, Sayı 1-3, s 399-412.

22 Kınalıtaş ve Aslan, a.g.e., s 22.

ilişkin düzenlemeye uygun olup olmadıklarını araştırmak zorundadır.²³ İhbar ve Şikâyetlerin genel ve soyut olmaması, işlendiği ileri sürülen suçla konu işlem ve eylem ile bu işlem ve eylemde bulunan memur ve diğer kamu görevlisinin somut olarak ortaya konulmasını gerektirmektedir.

Kişi ve olay belirtilmeden soyut ve genel nitelikte yapılan ihbar ve şikâyetlerin değerlendirilmemesi yerinde bir çözüm yolu olarak kabul edilse de, bu şartı çok katı bir şekilde uygulamanın göreve ilişkin suç işleyenlerin yargıdan kaçınabilmesi sonucunu da doğurabilecektir. Bu bakımdan, suçla konu işlem ve eylemin ortaya konulması Yasal bir zorunluluk olmakla birlikte, suç işlediği iddia edilen memur ve diğer kamu görevlisinin her zaman ismen belirtilmesine gerek bulunmamaktadır.²⁴ Zira işlemi tesis eden ya da eylemde bulunan memur ve diğer kamu görevlisinin idarece yapılacak basit bir araştırma ile ortaya çıkarılabilmesi mümkündür.²⁵ İhbar ve şikâyet başvurusunda, konusu suç olduğu ileri sürülen maddi olayın tüm yönleri ile ortaya konulmasına gerek olmamakla birlikte, en azından diğer hukuki olaylardan ayırt edilebilecek netlikte ortaya konulması gerektiği kuşkusuzdur. Buna göre, kaymakamlık işlemlerinin hukuk aykırı olduğu yönündeki iddia soyut ve genel olmasına rağmen, 2006 yılında ilçede tesis edilen geçici görevlendirilmelerin genelgelere aykırı olduğu yolundaki iddia ise, somut ve özel olarak kabul edilebilir. Burada önemsenmesi gereken husus, yapılan ihbar ve şikâyet başvurularındaki bilgi verilerinin isnadın araştırılmasına esas olabilecek yeterlilikte olmasıdır.

Uygulamada, ihbar yöntemiyle birçok suçun ortaya çıkarıldığı görülmesine rağmen ihbarın memurlar ve diğer kamu görevlilerini zarara uğratmak amacıyla kullanıldığı da bilinmektedir. Muhbirin kimliğinin gizli olması halinde, ihbar edilen konuların gerçekliği fazla sorgulanmadığından, soyut iddialardan ibaret olan bu nitelikteki ihbar dilekçeleri hakkında işlem yapılmaması yerinde olur.²⁶

3.2- İhbar ve Şikâyetin Ciddi Bulgu ve Belgelere Dayanması

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve şikâyetlerin işleme konulabilmesi için iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması gerekmektedir. 4483 sayılı Yasanın 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında, "iddiaların

²³ Topuz, a.g.e. s 134; Çağlayan, a.g.m. ss 105-128.

²⁴ Akkuş, a.g.e, s 28.

²⁵ Danıştay Birinci Dairesinin 21.9.2005 günlü, E: 2005/697, K: 2005/1040 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Sistemi.

²⁶ Özcan, a.g.e., 1988, s 52-53.

ciddi bulgu ve belgelere dayanması” ibaresinden anlaşılabacağı üzere soruşturma izni vermeye yetkili merci, somut ve özel nitelikte olmasına rağmen ciddi bulgu ve belgelere dayanmayan ihbar ve Şikâyetler hakkında işleme konulmama kararı verecektir. İhbar ve şikâyet dilekçelerinde, en azından memur ve diğer kamu görevlisinin göreve ilişkin suç işlediği şüphesini doğuracak oranda bulgu ve belge bulunması zorunludur.

İddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması gerektiğine ilişkin hükmün esnek yorumlanması Yasanın amacına uygun olacağı açıktır. Suç olarak kabul edilen işlem ve fiillerin ceza hukuku bakımından tam olarak ortaya konulabilmesi uzun bir yargılama evresinden sonra mümkün olabilmesi nedeniyle ciddi bulgu ve belge teriminden, suçun delilleriyle ortaya konulması anlaşılamaz. Bu bakımdan, ciddi bulgu ve belge şartı için esaslı bir irdeleme söz konusu olmaksızın memur ve kamu görevlisinin suç işlediği şüphesini uyandıran delil başlangıçlarını yeterli kabul etmek gerekir.

3.3- Dilekçenin Şekil Şartlarına Uyulması

Bireylerin kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara yazıyla başvurma haklarının kullanılması biçimini düzenleyen 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun 4 üncü ve 5 inci maddelerinde, yetkili makamlara verilecek dilekçelerde dilekçe sahi-binin adı, soyadı, imzası ve adresinin yazılı bulunması zorunluluğu getirilmiştir. Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 6 ncı maddesinde de paralel bir düzenleme yer almıştır. Her iki Yasa da, dilekçelerin usulüne uygun düzenlenmemesi haline işleme konulmama yaptırımını öngörmüştür.

Benzer şekilde, 4483 sayılı Yasa, ihbar ve şikâyet dilekçesinde dilekçe sahibinin adı, soyadı, imzası ve adresinin bulunması şartını aramıştır. Bu şartın, idare adına kamu hizmeti sunan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin haksız isnatlarla karşılaşmalarını için ihbar ve şikâyetlere bir ciddiyet kazandırmak amacıyla getirildiği yasa koyucunun iradesinden anlaşılmaktadır. Yetkili merci, kendisine intikal eden ihbar ve şikâyet dilekçelerini şekil şartları açısından da inceleyerek bu şartı taşımayan dilekçeler hakkında işleme koymama kararı verecektir^{27,28} Belirtmek gerekir ki, şekil şartı ihbar ve şikâyetin dilekçe vermek

27 Danıştay İkinci Dairesinin 1.11.2002 günlü, E: 2002/879, K: 2002/3666 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Sistemi.

28 Topuz, a.g.e., s 137

suretiyle yapılması halinde geçerlidir. Sözlü ihbar ve şikâyetin tutanağa bağlandığı durumlarda şekil şartının aranmaması gerekir.

Bireylerin, kullandıkları kamusal yetki nedeniyle memurlar ve diğer kamu görevlileri aleyhine kendi kimliklerini kullanmak suretiyle ihbar ve şikâyetle bulunmalarının her zaman kolay olmaması nedeniyle yapılan ihbar ve şikâyetlerin azımsanamayacak kısmının gerçek olmayan kimlik bilgileriyle yapıldığı bir gerçektir. Bu bakımdan, dilekçenin içeriğine bakılmaksızın şekil şartının uygulanması, görev suçlarının ortaya çıkarılması işini zorlaştıracak talimin etmek güç değildir. Belirtilen sakıncayı gidermek amacıyla Yasa, iddiaların sıhhatinin şüpheye mahal verilmeyecek şekilde ortaya konulması halinde dilekçenin şekil şartının aranmayacağını düzenlemiştir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer husus, gerçeğe uygun olmayan kimlik bilgileri ile yapılan başvurunun ihbar olarak kabul edilmesidir. Başka bir ifadeyle, suç konusu maddi olaydan zarar görerek şikâyetçi olabilecek kimsenin de, gerçek kimliğini saklaması suretiyle yaptığı başvurunun ihbar olarak değerlendirilmesi gerekir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında suç işledikleri iddiasıyla yapılan başvurunun ihbar veya şikâyet olarak kabulü arasındaki fark, yetkili merciin verdiği kararlara karşı başvuru yoluna gidilip gidilememesinde kendini göstermektedir.

4- İHBAR VE ŞİKÂyetLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıdaki bölümlerde memur ve diğer kamu görevlilerinin suç işlediği iddiasıyla ilgili olarak yapılan ihbar ve şikâyetlerin genel ve soyut olmaması, ciddi bulgu ve belgelere dayanması ile dilekçenin şekil şartlarına uygun olması gerektiği açıklanmıştı. Yetkili merci, kendilerine intikal eden ihbar ve şikâyetlerin anılan şartları içerip içermediğini öncelikle değerlendirmek durumundadır.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerince yürütülen kamu hizmetinin teknik özelliği nedeniyle göreve ilişkin suçun varlığına ilişkin iddianın somut, özel ve ciddi olup olmadığının anlaşılması her zaman kolay olmayacaktır. Bundan ötürü, ihbar ve şikâyetin Yasada aranan şartları taşıyıp taşımadığının anlaşılması bakımından ön inceleme niteliğinde olmayan bir araştırma raporu tanzim edilmesi yerinde olacaktır. Yetkili merci, bu araştırmayı bizzat kendisi yapabileceği gibi, denetim elemanı da görevlendirilebilecektir.²⁹ Yetkili merci, düzenlenen bu araştırma raporundaki verilerden hareket ederek işleme konulma

29 Kınalıtaş ve Aslan, a.g.e., s 22.

veya konulmama kararı vermek durumundadır. Bir istişari kararında Danıştay, denetim görevi sırasında 4483 sayılı Yasa kapsamına giren suçun işlendiğine ilişkin delillere rastlayan ya da ihbar alan müfettişin, bakanlığın yada kurumunun onayını almaksızın delilleri toplayarak değerlendirmelerini içeren bir tevdi raporu düzenlemek suretiyle durumu izin vermeye yetkili mercie iletmesinin Yasa hükümlerinin uygulanmasına katkı sağlayacağı yönünde görüş vermiştir.³⁰

4.1- İhbar ve Şikâyetin İşleme Konulması Kararı

Soruşturma izni vermeye yetkili merci, kendisine veya cumhuriyet başsavcılıkları ile diğer makam ve görevlilerden gelen ihbar ve şikâyetlerin, gerek dilekçe ve tutanak üzerinden gerekse de ön araştırma raporu düzenlendikten sonra, kabul şartlarını taşıdığı sonucuna varması halinde ihbar ve şikâyeti işleme koymak suretiyle gerekli süreci başlatacaktır. İhbar ve şikâyetin işleme konulmasının bağımsız bir kararla alınmasına gerek yoktur. İşleme konulma iradesi, ön inceleme izni verilmesi ile ortaya çıkacaktır. İşleme konulma veya ön inceleme izni verilmesi kararlarının, muhataplarına bildirilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. İlgililer, ön inceleme izninin varlığından genelde incelemeye fiilen başlanılması ile haberdar olurlar.

4483 sayılı Yasada hüküm bulunmaması nedeniyle ihbar ve şikâyetin işleme konulması kararlarına karşı başvuru yoluna gidilip gidilemeyeceği tartışılabilir. Hakkında ön inceleme izni verilen memur ve diğer kamu görevlisinin, bu karara karşı itiraz etmesi Yasanın sistematığı içinde mümkün değildir. Ön inceleme izni verilmesiyle, soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi kararlarından biriyle sonuçlanacak süreç başladığı ve bu sürecin sonunda, karardan memnun olmayan tarafların itiraz etme hakları bulunduğu için işleme konulma kararına itiraz etmenin pratik yararı da bulunmamaktadır. Aynı şekilde, amaçladığı hedef yerine gelmiş olduğundan şikâyetçinin itiraz etmesinde menfaati bulunmamaktadır.

İşleme konulma iradesini ortaya koyan ön inceleme izni verilmesi kararına karşı idare mahkemesinde iptal davası açılmasına da olanak bulunmamaktadır. Zira iptal davası ancak nihai işlemlere karşı açılabilenmekteyken ön inceleme izni kararı hazırlık işlemi niteliğinde olduğundan aleyhine ön inceleme yapılması kararı verilen memur ve diğer kamu görevlisinin iptal davası açması yerleşik

30 Danıştay Birinci Dairesinin 17.4.2000 günlü, E: 2000/29, K: 2000/59 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Sistemi.

içtihatlara uygun düşmeyecektir.³¹

4.2. İhbar ve Şikâyetin İşleme Konulmaması Kararı

Memur ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılan ihbar ve Şikâyetin soyut ve genel nitelikte olması, kişi ve konu içermemesi,³² iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanmaması ve dilekçenin şekil şartlarına uyulmaması halinde soruşturma izni vermeye yetkili mercice işleme konulmama kararı verilir.³³ İşleme konulmama kararı, yetkili mercie belirtilen şartların olmaması durumunda verilmiş bir yetkidir.³⁴ Soruşturma izni vermeye yetkili merci, bu yetkisini memur ve diğer kamu görevlisini haksız isnatlara karşı korumak ve kamunun mesnetsiz isnatlar nedeniyle gereksiz işgal edilmesine engel olmak amaçları doğrultusunda kullanması yerinde olacaktır.

Bununla birlikte, 4483 sayılı Yasa ihbar ve Şikâyetlerde aranılan şartların olmaması halinde cumhuriyet başsavcılığına da işleme konulmama kararı verme yetkisini tanımıştır.³⁵ Cumhuriyet başsavcılığı, memur ve diğer kamu görevlisinin görevi sebebiyle suç işlediğini ihbar ve Şikâyet yoluyla öğrenmesi halinde, yapılan ihbar ve Şikâyetin şekil ve içeriğini değerlendirmek durumundadır. Ciddi bulgu ve belgelere dayanmayan, başka bir ifadeyle soruşturma izni verilse dahi kamu davası açılması için yeterli şüphe bulunmaması nedeniyle 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 172 nci maddesi gereğince kovuşturmaya yer olmadığına kararı verilecek isnatların araştırılmaması faydacı yaklaşıma dayandırılabilir.

Yetkili merci ve cumhuriyet başsavcıları tarafından verilen işleme konulmama kararları, tarafların menfaatlerini zedeleyen ve hukuki sonuç doğuran kararlardan olduğu tartışmasızdır. Cumhuriyet başsavcılığınca verilen işleme konulmama kararları niteliği itibarıyla adli bir işlem olmakla birlikte, yetkili mercice verilen karar idari işlemin ayrırcı özelliklerini yansıtmaktadır.

İhbar ve Şikâyetin işleme konulması olarak değerlendirilebilen ön inceleme izninden farklı olarak işleme konulmama kararlarının ilgililere tebliği yasal zorunluluk olarak kabul edilmiştir.³⁶ Soruşturma izni vermeye yetkili merciin,

31 Şeref Gözübüyük ve Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, Birinci Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, 1996, s 24.

32 Danıştay Birinci Dairesinin 17.9.2004 günlü, E: 2004/152, K: 2004/178 sayılı kararları, Danıştay Kararları Dergisi, Yıl 3, Sayı 6, 2005, s 19.

33 Akkuş, a.g.e., s 89.

34 Topuz, a.g.e., s 138.

35 Kınalıtaş ve Aslan a.g.e., s 23.

36 Pınar, a.g.e., s 192.

ihbar ve Şikâyetlerin Yasada aranılan şartları taşımadığı kanaatine varması halinde vereceği işleme konulmama kararlarını muhbir, Şikâyetçi ve cumhuriyet başsavcılığına bildirme zorunluluğu bulunmaktadır. Cumhuriyet başsavcılığınca verilen kararların ise, muhbir ve Şikâyetçiye bildirilmesi gerekmektedir. Bildirim, kararı veren makamlar için bir zorunluluk, muhbir ve Şikâyetçi için bir haktır.³⁷ İşleme konulmama kararlarının tebliği, karardan memnun olmayanların başvuru yollarını kullanmalarına esas olması bakımından önem arz etmektedir.

5- İHBAR VE ŞİKÂYETİN İŞLEME KONULMAMASI KARARINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

4483 sayılı Yasanın 4. maddesi, yapılan ihbar ve Şikâyetlerin işleme konulup konulmaması konusunu karar bağlayacak mercilere geniş takdir yetkisi vermiştir. Bu takdir yetkisinin sonucu olarak yetkili mercilerin isabetli karar verip vermediklerinin, başka bir ifade ile verilen kararın Yasanın özüne ve sözüne uygun olup olmadığının denetlenmesi hukuk devletinin gereğidir. Ancak Yasada soruşturma izni verilmesi ve verilmemesi kararlarına karşı, karardan memnun olmayanların itiraz edebilecekleri hükme bağlanmasına rağmen, ihbar ve Şikâyetin işleme konulmaması kararlarına karşı itiraz yolu öngörülmemiştir. Bu konuda olumlu veya olumsuz bir hüküm bulunmaması, öğretide ve uygulamada farklı başvuru yollarının tartışılmasına neden olmaktadır. İhbar ve Şikâyet üzerine verilen işleme konulmama kararını açıkladıktan sonra şimdi bu karara karşı gidilebilecek başvuru yollarını incelemeye başlayabiliriz.

5.1- Karara Karşı İptal Davası Açılması

İptal davası, pozitif hukukumuzda 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2 nci maddesi ile düzenlenmiştir. Bu maddeye göre iptal davası, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan dava türü olarak tanımlanmıştır. Menfaatleri zedelenen ilgililerce, idari işlemlerin hukuka aykırı oldukları iddiasıyla dava konusu edilmeleri sonucu tesis edildikleri tarihten geçerli olmak üzere hukuksal varlıklarına son verilmesinin idari yargı mercilerinden istenilmesi iptal davasının konusunu oluşturur.³⁸

İptal davasının konusunu oluşturan idari işlem, idarenin hukuki sonuç

³⁷ Topuz, a.g.e., s 141.

³⁸ Kazım Yenice ve Yüksel Esin, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Ansan Matbaacılık, Ankara, 1983, s.11,

doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır.³⁹ İdari işlevin yerine getirilmesi amacıyla tesis edilen idari işlemlerin (kararlar) üç temel özelliği bulunmaktadır. İdari işlemler, resen icraidirler. Resen icrai olma özelliği, bu kararların kamu yararı amacıyla tesis edilmeleri nedeniyle ilgilisinin kabul etme koşuluna bağlı olmaksızın hukuki sonuçlarını doğurması olarak ifade edilir. Tek yanlı irade açıklamalarıyla hüküm ifa eden idari işlemleri diğer işlem ve kararlardan ayıran son özelliği ise, hukuka uygunluk karinesinden yararlanmalarıdır. Hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaları nedeniyle idari işlemler, bir mahkeme tarafından iptal edilinceye kadar hukuki sonuçlar doğurmaya devam ederler.⁴⁰

İdarenin tüm işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulması, idari yargı yerlerinin idari işlemlerin hukuka uygunluğu konusunda genel görevli yerler olması ve yargısal denetimin iptal davası yoluyla yerine getirilmesinin doğal sonucu, tüm idari işlemlerin iptal davasına konu olabilmesidir. Ancak bu durum yasa koyucunun bazı idari işlemleri iptal davası kapsamından çıkarak özel denetim yollarına konu yapmasına engel değildir. Bu anlamda nüfus muamelelerinden kaynaklanan idari işlemlere karşı adli yargı yerlerinin görevli kılınmasına ilişkin açık düzenleme nedeniyle bu tür işlemlere karşı iptal davası açılmayacağı tartışmasıdır.⁴¹

İşleme konulmama kararının, iptal davasına konu olup olamayacağı tartışmalıdır. Topuz, soruşturma izni vermeye yetkili merciin işleme konulmama kararlarına karşı idari yargıda iptal davası açılmayacağını savunmaktadır.⁴² Yazar, 4483 sayılı Yasanın, kapsamına giren memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı soruşturma yapılmadan önce izlenecek yolu gösteren bir usul normu olması nedeniyle bu Yasa uyarınca verilen kararlara karşı kendi içinde başvuru yolu belirlenmesi gerektiğinden hareketle işleme konulmama kararının iptal davasına konu olamayacağını ileri sürmektedir. Böylece, işleme konulmama kararlarının iptal davasına konu olamayacağı sonucuna varan Topuz, bu tespiti işleme konulmama kararlarının idare hukuku alanında hüküm ve sonuç doğurmamasına da dayandırmaktadır. Akkuş ise, 4483 sayılı Yasa uyarınca verilen kararlara karşı ilgili bölge idare mahkemesine veya Danıştay'a itiraz edilebileceği gibi, aynı zamanda veya tek başına idare mahkemesinde iptal davası da açılabileceğini savunmaktadır.⁴³

39 Gözler, a.g.e., s 198.

40 Metin Günday, İdare Hukuku, 6. Bası, İmaj Yayınları, Ankara, 2002, 6. Bası, s 112 vd.

41 Yenice ve Esin, a.g.e., sil.

42 Topuz, a.g.e., s 142.

43 Akkuş, a.g.e., s 89.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 82. ve devamı maddelerinde, hakim ve savcılar hakkında görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işlenen suçlar nedeniyle kovuşturma yapılmasının Adalet Bakanının iznine bağlı olduğu kurala bağlanmış, ancak hakim ve savcıların görevlerine ilişkin veya görevleri sırasında suç işledikleri iddiasıyla yapılan ihbar ve Şikâyetlerin işleme konulmaması kararına karşı itiraz yolu öngörülmemiştir. Bu düzenlemeden hareket eden Danıştay, önceleri Adalet Bakanınca verilen işleme konulmama kararına karşı iptal davası açılmayacağına⁴⁴ karar vermekteyken sonra da içtihat değiştirdiği kararlarında,⁴⁵ yargı yolu kapatılmamış tüm işlemlerde olduğu gibi takdir yetkisi kullanılarak verilen işleme konulmama kararlarına karşı açılan bir iptal davası sonucunda, kararın amaç yönüyle hukuka uygunluğunun denetlenmesinin Anayasa ve 2577 sayılı Yasanın gereği olduğu, sözü edilen denetimin ise ancak idari yargı yerlerince yapılabileceği gerekçesiyle işleme konulmama kararının bir idari işlem olarak iptal davasına konu olabileceğine karar vermiştir.

Benzer şekilde, Danıştay 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun uygulamasında istikrar kazanmayan bir kararında, anılan Yasanın 53 üncü maddesi uyarınca verilen soruşturma açılmaması (işleme konulmaması) kararına karşı itiraz yolu düzenlenmemiş olması nedeniyle bu karara karşı idare mahkemesinde iptal davası açılabileceğine karar vermiştir.⁴⁶

İdari işlemin tek yanlılık, icrailik ve hukuka uygunluk temel üç özelliğini bir arada taşıdığı anlaşılan işleme konulmama kararlarının iptal davasına konu olabilmesi için bir hukuk normunda iptal davasına konu olabileceğinin açıkça düzenlenmesine gerek bulunmamaktadır. 4483 sayılı Yasanın sistematüğinde, soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi kararlarına karşı kendine özgü itiraz yolu öngörülmüş ise de, işleme konulmama kararlarına karşı itiraz yolunun düzenlenmemesi nedeniyle iptal davasına konu olmasında herhangi bir hukuki engel bulunmadığı kanaati taşınmaktadır.

Ceza davalarında görülen soruşturma açılması, soruşturma dosyasının hazırlanması, delillerin toplanması gibi işlemler yargısal prosedürün gereklerinden kaynaklanan adli işlemler olduklarından iptal davasına konu olmaları

44 Danıştay Beşinci Dairesinin 30.9.2004 günlü, E: 2004/2350, K: 2004/382 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Sistemi.

45 Danıştay Beşinci Dairesinin 18.10.2005 günlü, E: 2004/6220, K: 2005/4671 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Sistemi.

46 Danıştay İkinci Dairesinin 28.3.2003 günlü, E:2003/168, K: 2003/631 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Sistemi.

mümkün değildirler.⁴⁷ Bu bakımdan, cumhuriyet başsavcılığınca verilen işleme konulmama kararlarının, idari işlemten ziyade yargısal kararlara hazırlık işlemi olması nedeniyle iptal davasına konu olmasına hukuken olanak bulunmamaktadır.

5.2- Karara Karşı İtiraz Edilmesi

İhbar ve Şikâyetlerin soruşturma izni vermeye yetkili mercice işleme konularak haklarında ön inceleme izni verilmesi üzerine hazırlanan rapor sonrasında, soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi yönünde gerekçeli karar verilmesi gerekmektedir.⁴⁸ Yasanın 9 uncu maddesiyle, soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi kararlarına karşı itiraz etme hakkı tanınmıştır. Yetkili merciin soruşturma izni vermesi kararına karşı ilgili memur veya kamu görevlisi, soruşturma izni vermemesi kararına karşı ise, cumhuriyet başsavcısı ve Şikâyetçi kararın tebliğinden itibaren on gün içinde duruma göre Danıştay Birinci Dairesine veya ilgili bölge idare mahkemesine itiraz edebileceklerdir.⁴⁹ Ancak soruşturma izni verilmemesi kararı yapılan ihbar üzerine verilse dahi muhbirin itiraz etme hakkı bulunmamaktadır.

4483 sayılı Yasada, işleme konulmama kararına karşı böyle bir yolun öngörülmemiş olmaması ilk bakışta yasa koyucunun işleme konulmama kararı verme konusunda idareye denetlenememek üzere bir takdir yetkisi verdiği sonucu çıkmaktadır. Ancak, bu çıkarımın hukuk devleti ilkesine ve Yasanın amacına aykırı olduğu söylenebilir. Bu nedenle, 4483 sayılı Yasanın işleme konulmama kararlarına karşı itiraz yolunu düzenlememesinin bir eksiklik olduğu savunulmaktadır.⁵⁰

Kınalıtaş-Aslan, yetkili merci tarafından verilen işleme konulmama kararının, 4483 sayılı Yasa uyarınca verilmiş soruşturma izni verilmemesi kararı niteliğinde olmaması nedeniyle itiraza konu olamayacağını, ancak mevzuatta açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte ihbar ve Şikâyetle bulunanların, işleme konulmama kararlarının kendilerine tebliğ edilmesi üzerine işleme konulmama nedeni olarak gösterilen hususların gereğini yerine getirerek yeniden yetkili mercie başvurabileceklerini ileri sürmektedirler.⁵¹ Ancak Danıştay, itiraz edilmekle veya itiraz edilmeksizin kesinleşen yetkili merci kararlarına konu

47 Celâl Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990, s 82.

48 Başköy, a.g.m., ss 87-100.

49 Şinik, a.g.m., ss 399-412.

50 Topuz, a.g.e., s 141.

51 Kınalıtaş ve Aslan, a.g.e., s 24.

eylemlerin, yeni bir delil elde edilmekle tekrar ön incelemeye konu edilemeyeceğine karar vermiştir.⁵²

Topuz ise, Yasadaki boşluğa rağmen işleme konulmama kararı üzerine ihbar ve Şikâyetle bulunanların, tebliğden sonra yetkili ve görevli yargı yerine ihbar ve Şikâyetin Yasada aranılan şartlara uygunluğu ile sınırlı olmak üzere itiraz edebileceklerini savunmaktadır.⁵³

Danıştay, önceleri 4483 sayılı Yasaya göre itiraz edilebilmesi için soruşturma izni verilmesi veya verilmemesine yönelik bir kararın bulunması gerektiği gerekçesiyle işleme konulmama kararlarına karşı itiraz olanağı bulunmadığından bahisle yapılan başvuruları incelenmeksizin reddetmesine⁵⁴ karşın sonradan bu içtihadından vazgeçerek, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev sebebiyle suç işlendiği iddiasıyla yapılan ihbar ve Şikâyetler üzerine yetkili mercice verilen işleme konulmama kararlarına itiraz edilebileceğine karar vermiştir. Danıştay'ın bu yerleşik hale gelen içtihadına göre, ihbar ve Şikâyet dilekçelerinin şekil ve içerik şartlarını taşıması halinde Şikâyetin işleme konularak ön inceleme yapıldıktan sonra soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi yolunda bir karar verilmesi gerekir.⁵⁵ İhbar ve Şikâyetin işleme konulmaması kararının Danıştay veya ilgili bölge idare mahkemeleri tarafından incelenmesinde, isnat edilen eylemin gerçekte suç olup olmadığı değil, ihbar ve Şikâyetin somut ve özel olup olmadığı, kişi ve olay belirtilip belirtilmediği, ciddi bulgu ve belgelere dayanılıp dayanılmadığı ve gevşek bir irdeleme olsa da dilekçenin şekil şartlarına uygun olup olmadığına ilişkin hususlar irdelenecektir. Danıştay, anılan şartları taşımayan başvuruların işleme konulmaması kararlarına karşı yapılan itirazın reddine karar vermektedir.⁵⁶

İşleme konulmama kararına karşı itiraz edilebileceği kabul eden Danıştay, 4483 sayılı Yasanın 9. maddesindeki hükmün kıyas yoluyla işleme konulmama

52 Danıştay İkinci Dairesinin 22.3.2004 günlü, E: 2003/717, K: 2004/264 sayılı kararları, Danıştay Kararları Dergisi, Yıl 2, Sayı 4, 2004, s 45.

53 Topuz, a.g.e., s 142.

54 Danıştay İkinci Dairesinin 19.6.2002 günlü, E: 2002/524, K: 2002/2970 sayılı; 20.6.2002 günlü, E: 2002/1801, K:2002/1303 sayılı; 22.1.2001 günlü, E:2001/1801 sayılı, K: 2002/77; 28.9.2001 günlü, E:2001/1 105, K: 2001/2088 sayılı ve bu yöndeki diğer kararları, Kınalıtaş ve Aslan, a.g.e., s 237 vd.

55 Danıştay Birinci Dairesinin 13.10.2005 günlü, E: 2005/982, K: 2005/1209 sayılı; 8.11.2005 günlü, E: 2005/1091, K:2005/1303 sayılı; 8.11.2005 günlü, E:2005/1055 sayılı, K: 2005/1304; 8.3.2006 günlü, E:2006/141, K: 2006/273 sayılı kararları, Danıştay Bilgi Sistemi.

56 Danıştay Birinci Dairesinin 16.9.2005 günlü, E:2005/803, K: 2005/1018 sayılı; 13.10.2005 günlü, E:2005/881, K: 2005/1210 sayılı; 15.11.2005 günlü, E: 2005/1065, K: 2005/1352 ve E: 2005/1063, K: 2005/1353 sayılı kararları, Danıştay Bilgi Sistemi.

kararı için de uygulamaktadır. Bu uygulama nedeniyle, Şikâyetin işleme konulmaması kararlarına karşı Şikâyetçi ve cumhuriyet başsavcılığı, durumuna göre Danıştay Birinci Dairesi ve ilgili bölge idare mahkemesine itiraz edebileceklerdir. İtiraz başvurusu bir dilekçe ile kararı veren mercie, itirazı inceleyen makama veya bu yerlere ulaştırılmak üzere mahkeme ve mülki idare amirliklerine yapılır. Yasa, karara karşı itirazı, on gün ile sınırlandırılmıştır. Bunun yanında, ihbarda bulunan muhbir⁵⁷ ve kamu görevlilerinin⁵⁸ itiraz etme hakkı bulunmamaktadır.

İhbar ve Şikâyetin işleme konulmaması kararının cumhuriyet başsavcılığınca verilmesi durumunda bu kararlara karşı itiraz yoluna gidilemeyeceği Danıştay kararları ile sabittir.⁵⁹ Bu nedenle cumhuriyet başsavcılığınca verilen kararlara karşı itiraz edilmesi halinde itirazın incelenmesizin reddine karar verilmektedir. Aynı şekilde, cumhuriyet başsavcılığınca verilen bu tür kararlar, kovuşturmayaya yer olmadığı kararı niteliğinde olmadığı için de ceza yargılaması usulü çerçevesinde de itirazı mümkün değildir.⁶⁰

6- SONUÇ

Memurlar ve diğer kamu görevlilerini haksız isnatlara karşı korumak ve idarenin mesnetsiz iddialarla asli vazifesi olan kamu hizmeti dışındaki işlerle uğraşmasını engellemek amacıyla çıkarılan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunun bir diğer önemli amacı da, göreve ilişkin olarak işlenen suçların cezasız kalmamasını sağlamaktır. Bu bakımdan, temelde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması için izin sistemi kabul edilmiş olsa da, bu sistemle idareye verilen takdir yetkisinin genel amaçlar doğrultusunda sınırlandırıldığı görülmektedir.

Anılan Yasa, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerine ilişkin suç işlediği iddiasıyla ilgili olarak yapılan ihbar ve Şikâyetlerin şekil ve içeriği hakkında düzenlemeye gitmiştir. Bu düzenlemeye göre, yapılacak ihbar ve Şikâyetlerin somut ve özel olması, kişi ve olay belirtmesi, ciddi bulgu ve belgelere dayanması ile dilekçenin şekil şartlarına uygun olması gerekmektedir. So-

57 Danıştay ikinci Dairesinin 9.1.2001 günlü, E: 2000/3235, K: 2001/24 sayılı kararı, Kınalıtaş- Aslan, s. 189-190.

58 Danıştay Birinci Dairesinin 24.4.2001 günlü, E:2001/49, K: 2001/48 sayılı istişari kararı, Danıştay Bilgi Sistemi.

59 Danıştay Birinci Dairesinin 14.2.2006 günlü, E:2006/26, K: 2006/196 sayılı kararı, Danıştay Bilgi Sistemi. Danıştay İkinci Dairesinin 11.12.2003 günlü, E: 2003/1211, K: 2003/2237 sayılı kararları, Danıştay Kararları Dergisi, Yıl 2, Sayı 4, 2004, s 34.

60 Kınalıtaş ve Aslan, a.g.e., s 24.

ruşturma izni vermeye yetkili merci, kendisine intikal eden ihbar ve Şikâyetleri bu kabul şartları bakımından değerlendirdikten sonra ön inceleme izni verebileceği gibi işleme konulmama kararı da verebilecektir. İşleme konulma ve konulmama kararlarının verilmesi konusunda mercie verilen takdir yetkisinin denetlenmesi gerektiğine şüphe bulunmamaktadır.

Yetkili merciin, ihbar ve Şikâyetin işleme konulmaması kararlarına karşı Yasada başvuru yolu öngörülmediği için uygulamada tereddüt meydana gelmiştir. İşleme konulmama kararının özünde idari işlem olduğundan bahisle idari yargıda iptal davasına konu olabileceği yönünde beliren görüşün hukuken kabul edilmesine bir engel bulunmamaktadır. Ancak, Yasada soruşturma izni verilmesi ve verilmemesi kararlarına karşı müstakil itiraz yolu öngörülmesi nedeniyle farklılaşacak ikili bir yapının kamu menfaatine uygun sonuçlar doğurmayacağı açıktır.

Danıştay içtihatlarıyla kabul edilen ve işleme konulmama kararlarının denetim dışı bırakılması sorununu gideren pratik çözüm, soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi kararlarına karşı düzenlenen itiraz yolunun aynen işleme konulmama kararları açısından da uygulanmasıdır. Bu içtihat, niteliği itibarıyla amaca uygun bir içtihatır ve izin sisteminin iyi işlemesi açısından pek çok yararı bulunmaktadır. Ancak, sonuç itibarıyla eksik düzenleme olarak kabul edilebilecek Yasanın, bu yönüyle ele alınıp seçilecek bir çözüm yolunun yasalaştırılması, olası amacı aşabilecek yorum farklılıklarını gidermek açısından yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akkuş, Yaşar. **Açıklamalı-Örnekli-İçtihatı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun ve Uygulaması** (teksir), Balıkesir, 2001.
- Başköy, Sabri. “Yeni Gelişmeler Işığında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanunun Prosedürü”, **Türk İdare Dergisi**, Haziran 2002, Sayı 435, ss 87-100.
- Çağlayan, Ramazan. “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmasına İlişkin 4483 Sayılı Kanun Hakkında Bir Değerlendirme”, **Atatürk Üniversitesi Erzurum Hukuk Fakültesi Dergisi**, Haziran 2003, Cilt VII, Sayı 1-2, ss 105-128.
- Erkut, Celal. **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990.
- Gerek, Şahnaz. **Türk Hukuk Sisteminde Memurların Yargılanması Usulü**, Yayınlanmamış Mastır Tezi, Ankara, 2000.
- Gözler, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**, 3. Baskı, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa, 2005.

- Gözübüyük, Şeref ve Dinçer, Güven. **İdari Yargılama Usulü**, Birinci Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, 1996.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**, Altıncı Bası, İmaj Yayınları, Ankara, 2002.
- Kınalıtaş, Vahit ve Aslan, Fethi. **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hukuku**, Türkiye Kamu-Sen Yayını, Ankara, 2003.
- Kunter, Nurullah ve Yenisey, Feridun. **Muhakeme Hukuku Dahı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Birinci Kitap, Ceza Muhakemesi Genel Hükümleri**, 12. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.
- Özcan, Çağatay. **Memurin Muhakematı Hakkında Kanun ve Uygulaması**, Yayınlanmamış TODAİ Uzmanlık Tezi, Ankara, 1988.
- Özcan, Çağatay. “4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun İle Uygulaması Sırasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül 2000, Sayı: 428, ss 55-60.
- Pınar, İbrahim. **4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000.
- Sorguç, Bahir. **Memur Yargılama Yasası Açıklamalı ve Uygulamalı Adli Soruşturma**, Milli Eğitim Basımevi, Ankara, 1986.
- Şinik, Bilal. “4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Getirdiği Yenilikler”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 2000, Cilt: 13, Sayı: 1-3, s 399-412.
- Topuz, İbrahim. **Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Soruşturma ve Yargılama Usulleri**, Mahalli İdareler Demeği Yayını, Ankara, 2005.
- Yenice, Kazım ve Esin, Yüksel. **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ansan Matbaacılık, Ankara, 1983.
- Yurtcan, Erdener. **Ceza Yargılaması Hukuku**, 9. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.

ÖRGÜT TEORİLERİ VE POLİS TEŞKİLATI

Doç. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK*

GİRİŞ

Bir insan doğumundan ölümüne kadar örgütlerin (teşkilat, organizasyon) içinde yaşar. Eski dönemlerde belki bir kişi tek başına yaşama imkânına sahipken günümüzde tek başına çevreden bağımsız yaşamak imkânsızdır. Bir insanı çepçevre kuşatan bu yönetim mekanizmaları nedir, nasıl çalışır ve nasıl verimli çalıştırılabilir soruları cevaplanması ve analiz edilmesi gereken sorulardır. Günümüzün modern dünyasında özel sektörde veya devlette yapılan bütün faaliyetler, çalışmalar, yaşanan süreçler ve ilişkiler ağı karmaşık örgütsel bir ortamda gerçekleşmektedir. Özellikle modernleşme süreci ile değişen devlet ve toplumda ortaya çıkan örgütlenme biçimi, işleyişi ve örgütlerin yönetimi konusunda son yüzyılda önemli açıklamalar yapılmıştır. Bütün kamu kurum ve kuruluşları ellerindeki insani, mali ve fiziki kaynakları kendi örgütsel amaçları doğrultusunda sevk ve idare etmeye çalışırlar. Bunu gerçekleştiren de genel olarak kamu bürokrasisi diye de adlandırılan kamu yönetimi örgütünün ve özel olarak kendi örgütsel yapısının imkân verdiği ölçüde çalışmalarını yaparlar. Bu bağlamda kurum içindeki her türlü ilişki ağının açıklanması önemlidir. Bu kamu kurumlarından bir tanesi de Türk Polis Teşkilatıdır. Bu kurum şehirlerde yaşayan nüfusa iç güvenlik hizmetlerini sunmak üzere merkez ve taşra birimleriyle bütün Türkiye’de örgütlenmiş, iki yüz bin civarında personeliyle çok büyük örgüttür. Bu çalışma temel olarak son yüzyılda modern örgütün ne olduğu, örgüt hakkında kimlerin ne tür açıklamalar getirdiği ve Türk Polis Teşkilatının bu açıklamalar noktasında nasıl bir yapıda olduğu, nasıl işlediği ve bunlarla ilgili neler yapılabileceği konularını analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu çalışmada ele alınacak konular ve yapılacak tartışmalar temel itibariyle modern örgüt üzerine olacaktır.

Modernleşme sürecinin iki temel ayağı vardır: sanayileşme ve milliyetçilik.- Sanayileşme sonucunda ortaya çıkan kentleşme, sanayi toplumunu oluşturan modern örgütlenme biçimini beraberinde getirmiştir. Diğer yandan milliyetçilik

* Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Anıttepe- Ankara

yoluyla modern ulus-devletler ortaya çıkmıştır. Son birkaç yüzyılda geleneksel sosyal ve siyasal yapılar değişmeye başlamıştır. Bu değişim sonucunda yerlerini modern örgütlenme biçimi denilen ve daha profesyonelce yönetilmeye başlayan hem toplumda hem de devlet içinde var olan bu bürokratik yapının inceleme konusu haline gelmesi 1900'lü yıllara rastlamaktadır. Bu noktada Türk polis teşkilatının yapı ve işleyişini analiz edebilmek için örgütlerle ilgili yapılan teorik açıklamalar özet olarak ele alınacaktır. Bu açıklamalar genelde tarihsel gelişim çizgisi içinde ele alınırken gerektiğinde bazen de kullandıkları yaklaşım biçimine göre tarihsel birlikteliğe bakmadan ele alınacaktır. Örgütü ya da bürokratik yapıyı biçimsel ve rasyonel olarak açıklayan klasik yaklaşımlar önce ele alınacak, daha sonra yönetimin doğal boyutunu öne çıkaran davranışsal yaklaşımlar ve daha sonra bütünsel ve çok boyutlu yaklaşımlar ele alınacaktır. Son dönemde sosyal devletin sahip olduğu bürokrasiye bir eleştiri olarak yapılan ekonomik yaklaşımlar ile post-modern düşünceler özetle ele alınacaktır. Böylece örgüt açıklamalarındaki değişim çizgisi ortaya konmaya çalışılmış ve buradan Türk polis teşkilatının tartışılması için ipuçları yakalanması amaçlanmıştır.

Yönetime Geleneksel Yaklaşımlar

Modernleşmenin ister devlette olsun isterse özel sektörde olsun beraberinde getirdiği yeni örgütlenme biçimlerinin ve yönetim mekanizmalarının açıklanması çabaları 1900'lü yıllarda başlamıştır. Hatta 1887 yılında Yönetimin İncelenmesi adlı makalesiyle konunun bir bilim alanı olması çağrısını ilk Wilson (1997) yapmıştır. Daha sonra Goodnow (1997) siyaset ve yönetimin ayrı alanlar olarak kabul edilerek incelenmesi gerektiğini öne sürmüştür. Siyaset karar verir ve yönetim teknik bir hizmet aracı olarak siyasetin kararlarını uygular. Bunun yanında bu dönemde sanayi kuruluşlarının ve kamu kurumlarının örgütsel yapıları ve işleyişi hakkında önemli açıklamalar yapılmıştır. Bunlar arasında en ünlüleri Taylor'un (1997, 2005) "Bilimsel Yönetim"i, Weber'in (1947) Bürokrasi Teorisi, Fayol'un (1973, 2005) Yönetim Teorisi (Fonksiyonları-İlkeleri) veya Gulick'in (1997) Yönetim Teorisi (Süreci veya İlkeleri) sayılabilir.

Bu yaklaşımların özelliklerine bakıldığında şunlar dikkati çekmektedir. Bu teoriler bir örgütün yapısı ve işleyişi ile ilgili biçimsel açıklamalar yapmıştır. Diğer bir ifade ile örgütün görünen yönüne bakarak yapısal açıklamalar yapmıştır. Diğer taraftan bu açıklamaların hepsi rasyoneldir (ussal). O dönemde revaçta olan pozitivizm ve rasyonalizmin etkisiyle örgütlerin açıklandığı görülmektedir. Rasyonel yaklaşım örgütlerin belli koşullarda amaçlanan hedeflere

ulaşılabileceğini öne sürer. Dolayısıyla iyi planlanan ve kurgulanan bir örgütün iyi çalışmaması için bir neden yoktur. Gerekli şartları taşıdığı sürece örgüt-ler amaçlanan hedeflere ulaşmada çok sorun yaşamazlar. İnsanlar akıl ve bilim yoluyla en iyi işleyen bir örgüt yapısına ulaşabilirler. Bunlara bağlı olarak diğer bir özellik bu yaklaşımlar örgütlerde fiziksel kapasiteyi öne çıkarmış ve örgütleri bir makine kabul ederek mekanik bir bakış açısı benimsemiştir. İnsanları da bu makinelerin bir parçası kabul etmişler ve psikolojik, sosyolojik ve sosyal psikolojik davranışsal boyutu çok göz önüne almamışlardır. Sonuç olarak örgütün doğal (informal) boyutunu göz ardı etmişlerdir.

Frederic Taylor - Bilimsel Yönetim

Bilimsel yönetim kavramının Frederic Taylor'a ait olduğunun sanılmasına rağmen aslında bu kavramın sahibi Taylor'un arkadaşı olan Louis D. Brandeis'tir. Brandies, ABD Temsilciler Meclisinde Demiryolları Komisyonu önünde 1910 yılında savunduğu bilimsel yönetim ilkeleriyle hem tasarruf sağlanabileceğini hem de işlerin daha iyi yapılabileceğini öne sürmüştür. 1912 yılında bilimsel yönetim ilkelerinin ne olduğu ve nasıl uygulanacağı konusunda Eyaletler arası Demiryolu Düzenleme Kurulunun önünde sunum yapan ve 1911 yılında yayınlanan Bilimsel Yönetimin İlkeleri adlı kitapla ünlenen Taylor, bu yaklaşımın sahibi olarak ABD'de ve daha sonra dünyada kabul edilmiştir (Shafritz ve Hyde, 1997:3).

Taylor, büyük sanayi kuruluşlarının yönetimi ile ilgili ilkeleri geliştirmeye çalışmış ve bu ilkelerin evrensel uygulamaları bulunan bir kısım bilimsel genellemeler olduğunu ortaya koymaya çalışmıştır. Taylor'un yönetim ve organizasyon teorisi gelişimindeki önemi şuradan kaynaklanmaktadır. Taylor çalışan işgücünün gereksinimlerine, tutum ve duygularına önem vermeksizin, çalışanları verimli kullanılması gereken işgücü birimleri olarak gören düşüncenin öncüsüdür. Taylor'un (1997:30-32, 2005:19 vd) öne sürdüğü bilimsel yönetim ilkeleri şunlardır:

1. Yönetim, yapılacak her işin her bir bölümü için bir birim geliştirmelidir.
2. Yönetim, tüm işçileri bilimsel olarak seçmeli, eğitmeli ve geliştirmelidir.
3. Yönetim, işçilerin bilimsel metotlara uygun çalışmasını sağlamalıdır.
4. Yönetim, sorumluluğu işçiler ve yöneticiler arasında dengeli olarak paylaştırmalıdır.

Görüldüğü gibi Taylor getirdiği yönetim anlayışıyla bilimselliğin önemini öne çıkarmıştır. İşçilerin işe alınmasında bilimsel ölçütler kullanılmalı ve iş bölümüne dikkat edilmelidir. Bir işin gerçekleştirilmesi için en iyi yöntemlerin araştırılarak nasıl yapılacağına bilimsel esaslara dayalı belirlenmesi gerekir. Dolayısıyla Taylor, geleneksel bir iş yönetiminden çok profesyonel bir yönetim anlayışından söz etmektedir. Taylor, bütün birimlerin merkeze hiyerarşi ile bağlı bir yönetim yapısı önerir. Bu dikey örgütlenmede ast-üst ilişkileri açıkça belirlenmelidir. Yukarıda dendiği gibi işbölümü yapılmalı ve böylece kimin hangi seviyede ne yapacağı ortaya konmalıdır. Böylece çalışanlar ne yapacaklarını ve kendilerinden ne beklendiğini bilebilirler. Bu da verimliliği artırır. Taylor'un temel amacı, bilimsel yönetim teknikleri dediği uygulamaları yaparak en az girdi ile çalışanlardan en fazla ürünün alınmasıydı. Özellikle seri ve toptan üretim konusunda o dönemde önemli katkılarda bulunan Taylor'un kamu bürokrasisi için nasıl bir örgütsel katkı sağladığı detaylı tartışılması gereken bir konudur. Ancak Taylorizm, her ne kadar seri ve toptan üretim yöntemlerinin, kamu yönetimindeki koşulların doğası gereği kamusal programların ve kamu politikalarının uygulanmasında daha az olasılıkla katkı sağlayacak gibi görünse de kamu bürokrasisi için bir model ortaya koyduğu düşünülmektedir (Hill, 1997 - Pollitt, 1990).

Max Weber - Bürokrasi Teorisi

Weber bürokrasi ile ilgili görüşlerini özellikle kamu yönetimindeki örgütsel yapıya yönelik olarak, eleştirel bir yaklaşımla değil daha çok betimleyici bir yöntemle açıklamıştır. Weber'in amacı da zaten modern sanayi toplumundaki karmaşık hükümet yapısının bir tanımını vermek olarak gözükmektedir. Weber bürokrasiyi anlatırken bu bürokrasinin sahip olduğunu düşündüğü bazı özellikleri sıralayıp anlatmaya çalışmıştır.

Weber bürokrasiyi tanımlarken bazı temel özellikleri sıralamıştır. Bunlar kısaca özetlenebilir (1947: 329-341, 1997:37-43):

- Bürokrasi, kurallarla belirlenmiş faaliyet alanına sahip ve uzmanlaşmış işlevlerle donatılmış daimi bir örgüttür. Organizasyon içindeki devamlılık ve düzen yazılı yasalara, kurallara ve kararlara dayanır.
- Personelin örgütlenmesi hiyerarşi esasına dayanmaktadır. Hiyerarşi içindeki yetki alanı açıkça tanımlanmıştır. Her seviyede görevlilerin hak ve yükümlülükleri belirlenmiştir.
- Görevliler iş ve özel hayatlarını birbirinden ayırırlar. Bürokrasi içindeki

kişiler kişisel anlamda (özel hayatları açısından) özgürdürler. Görev açısından ise sadece kişisel olmayan resmi yükümlülükleri açısından üstlerine bağlıdırlar.

- Görevliler, seçimle değil işin gerektirdiği niteliklere göre atanma yoluyla işe başlarlar. Ayrıca liyakate göre yükseltirler.

- Görevlilere belirlenmiş düzenli ücret ödenir. Çalışma koşulları belirlenmiştir. Ücret miktarı genellikle hiyerarşik yapı içerisindeki konuma göre düzenlenmiştir. Görevde kalma daimi olup, emekli olana kadar devam etmektedir. Bu güven altına alınmış olup bürokrasi içinde çalışma bir meslek olarak görülmektedir. Emekli olduğunda emekli maaşı ödenir.

Görüldüğü gibi Weber'e göre modern örgüt modeli olarak bürokrasi yukarıdaki özelliklerle ifade edilip tanımlanabilir. Weber bu bürokrasi çeşidine ideal tip demiştir. İdeal tip kavramıyla modern bürokratik yapının yönetim için ulaşılması gereken bir ütopya bürokrasi tipi değil, daha ziyade mevcut haliyle mükemmel örnek bir şablon olduğunu ortaya koymaya çalışmıştır. Diğer bir ifadeyle ideal ile olması gereken değil olan durum olarak bu yapıyı nitelmiştir. Bugünkü kamu kuruluşlarını biçimsel olarak ilk ve en iyi betimleyen Weber denilebilir. Çünkü Weber'in öne sürdüğü bürokratik örgüt özellikleri birçok eleştiriye rağmen vazgeçilemez özellikler olarak günümüzde devam etmektedir. Özellikle askeri ve güvenlik kuruluşlarında bu özellikler daha da yaygın görülmektedir.

Henry Fayol- Yönetim Fonksiyonları (Teorisi veya İlkeleri)

Fransız olan Fayol (1973, 2005) aslında bir yönetim bilimci değil, maden endüstrisinde bir sanayiciydi. Yönetim teorisi ya da yönetim bilimi olarak adlandırılan görüşlerini bir yöneticilik deneyimlerine dayalı olarak General and Industrial Management (Genel ve Sanayi Yönetimi) adlı kitapta 1916 yılında Fransa'da yayınlamıştır. Fayol'a göre yönetim her yerde uygulanabilecek ilkelere sahiptir. On dört başlık altında topladığı bu ilkeler şunlardır: işbölümü, otorite, disiplin, komuta birliği, yönetim birliği, genel menfaatlerin özel menfaatlerden üstünlüğü, merkeziyetçilik, otorite zinciri, iş ödüllendirmesi, hakkaniyet, personelin memuriyetinde istikrar, inisiyatif, birlik ruhu (Fayol, 1973 : 102). Beş temel yönetim unsuru da şunlardır: planlama, örgütleme, yönelt-me, eşgüdüm ve denetim - (PÖYED). Fayol yönetimle ilgili öne sürdüğü düşüncelerinin özel veya kamu sektörü için fark etmeyeceğini ve yönetim faaliyetlerinin evrensel olduğunu kabul etmiştir. Klasik yönetim yaklaşımlarının önemlilerinden biri olan Fayol'un yönetim teorisi ya da yönetimin fonksiyonları veya ilkeleri daha sonra Gulick tarafından esas alınarak geliştirilmiştir. Türkiye'de kamu

yönetimi üzerine 1980'lerde ve 1990'lı yıllarda yazılmış ve üniversitelerde okutulan bazı kitaplarda Fayol'un ilkelerinin takip edildiği görülmektedir (örnek Tortop ve diğerleri 2005; Öztekin, 2003).

Luther Gulick- Yönetim Teorisi (Süreci veya İlkeleri)

Gulick ve Urwick 1937 yılında yayınladıkları *Papers on the Science of Administration* (Yönetim Bilimi Üzerine Makaleler) adlı derleme kitapta vurguladıkları en önemli nokta Fayol'un dediği gibi yönetim faaliyetinin kamu yönetiminde veya özel sektörde çok farklılık göstermeyeceği ve yönetim ilkelerinin genel olduğu düşüncesi idi. Gulick (1997) bu kitaptaki 'Notes on the Theory of Organization' (Örgüt Teorisi Üzerine Notlar) adlı bölümünde örgütü açıklarken bu noktaya temas etmiş ve özel veya kamu örgütleri ayrımı yapmadan yönetimin evrensel ilkelerinden söz etmiştir. Gulick, Fayol'a ait beş yönetim fonksiyonunu benimseyip bunları yediye çıkarmış ve bu ilkelerin evrensel olduğunu iddia etmiştir. POSDCORB (planning- planlama, organizing- örgütlenme, staffing- personel yönetimi, directing- yöneltme, coordinating- eşgüdüm, reporting-haberleşme ya da iletişim, budgeting- mali planlama) denilen yönetim süreci fonksiyonları bir örgütün üst yönetiminin üstlenmesi gereken faaliyetler olup bunlar örgütün yapısı ve çalışmasını oluşturur.

Gulick (1997:81), bütün büyük ve karmaşık örgütlerin çalıştırdıkları insanlar arasında işbölümü yapmasının şart olduğuna ve bu yapıldığında böylece en iyi sonuçların alınacağına inanmaktadır. Dolayısıyla Gulick'e göre işbölümü bir örgütün temelidir. Ayrıca bu işbölümünün örgüt içinde bir eşgüdümüne dayandırılması gerekir. Gulick (1997:81-83) işbölümü ve eşgüdümün nasıl yapılacağını detaylı anlatırken örgüt içinde bir yöneticinin denetim alanının (span of control) belirlenmesi, zaman ve iş büyüklüğünün göz önüne alınması gibi "noktalara önem verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Sonuç olarak yönetim faaliyeti bir kısım fonksiyonlardan oluşan bir süreçtir. Bu fonksiyonların gerçekleştirilmesinde en önemli rol üst yönetime (the executive) düşmektedir. Aşağıda söz edileceği gibi Gulick'in yönetimin ilkeleri ile ilgili görüşleri özellikle Herbert Simon (1997) tarafından ağır eleştiriye uğramıştır.

Yönetime Davranışsal Yaklaşımlar

Yönetim mekanizmasının (örgüt) geleneksel yaklaşımlarla yapılan biçimsel ve rasyonel açıklamaları örgütün sadece görünen yapısal boyutuna yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla insan bu mekanizmanın bir parçası kabul edilmiştir. Bu bağlamda yönetimin sadece biçimsel bir bürokratik yapı olmadığı bunun yanında örgütlerin doğal (informal) yönlerinin olduğu ve böylece örgütün sosyal

kapasitesine önem verilmesini öne süren davranışçı görüşler ortaya çıkmıştır. Bu noktada örgütün sosyolojik, psikolojik ve sosyal psikolojik boyutuyla diğer bir ifadeyle bir örgütteki insanın davranışları ve diğer insanlarla olan ilişkileri örgüt açıklamalarında göz önünde tutulmalıdır. Yönetim mekanizmasının biçimsel ilişkilerden çok, insana ve insanların doğal ilişkilerden ve insan davranışlarından meydana geldiği düşüncesi 1930'lardan sonra yaygınlaşmıştır. Her ne kadar çok adı bilinmese de bu konuya 1926'daki yazısıyla ilk dikkati çeken Mary Parker Follett (1997) tir. Chester Barnard'ın (1997) Tepe Yönetimin Fonksiyonları adlı çalışması da bu bağlamda çok önemlidir. Yine en önemli davranışsal çalışmalardan biri de insan ilişkileri yaklaşımı adıyla öne çıkan ve bir alan çalışmasına dayanan ve Elton Mayo öncülüğünde öne sürülen İnsan İlişkileri teorisi. Diğer taraftan burada kısaca anlatılsa da yönetime davranışsal açıdan bakan ve insan kaynakları yönetiminde motivasyon teorileri denilen davranışsal yaklaşımlar sayılabilir. Bunların kısaca ele alınmasında yarar vardır.

Mary Parker Follett - Katılımcı Yönetim ve Yönetimde İşbirliği

Örgütlerin nasıl çalıştığı sorusuna cevap ararken günümüzde katılımcı yönetim denilen uygulamalarla ilgili ilk sözleri 1926 yılında Follett'in ortaya koyduğu söylenebilir. Follett özellikle "diğerlerinin üzerinde gücün" aksine "diğerleriyle birlikte güç" kullanmanın yararları üzerine yazmıştır. Bu yönüyle örgütlerde bireyler (insanlar) ile ilgili doğrudan yazan ilk kişi olarak kabul edilmektedir (Shafriz ve Hyde, 1997:6). Follett (1997:53-60) emir vermenin sadece yöneticilerin zihinlerindeki düşünceleri çalıştırdığı insanlara aktarmak olmadığını belirtmiştir. Geleneksel olarak çoğu insan için yönetmek ve emir vermek çalışanların verilen emirlere kesinlikle uymasını beklemek anlamına gelmektedir. Halbuki Follett'a göre çalışanların (emir alanların) verilen emirleri bazen onaylamadıkları hatta bazen de anlamadıkları ihtimali düşünüldüğünde bu tür bir iş gördürme yöntemi kötü olacaktır. Hatta daha da ötesi kendi deneyimlerimiz ve psikoloji, insanlara sadece emrederek veya zorlayarak iş yaptırmanın çok da kolay olmadığını öne sürmüştür. Follett, tartışmayı bir adım daha ileri götürerek şunları belirtmiştir: biz eğer yönettiğimiz insanları verimli ve etkili çalıştırmak istiyorsak yapacakları emirler konusunda gerekçeler ortaya koymamız ve hatta entelektüel anlamda onları ikna etmemiz gerekecektir. Böylece yönetilenlerin gönül ve rızalarını kazanmak bile iyi iş yaptırmanı beraberinde getirebilir. Çünkü bireylerin yaşadıkları ortamlardan, geçmişlerinden, aldıkları eğitimden, yaşam deneyimlerinden elde ettikleri davranış, tutum, huy, inanç ve önyargıları yapılıcak işlerin oranını etkileyecektir. Bütün bunlar bireylerin hareket, zihinsel huy ve davranış kalıplarını biçimlendirmektedir. İşte

bir yöneticinin en önemli görevinin yönettiği bir örgütte emrinde çalışanların bu huy, davranış veya tutum kalıplarını geliştirmeye ve örgütün amaçlarına yönelik değiştirme çabaları olması gerekir. Bu da ancak çalışanlara yeterli sorumluluk vererek yönetime katılmaları sağlanmalı ve böylece yöneticilerin çalışanların işbirliğini kazanmalarının mümkün olabileceğine inanmıştır. Bu yönüyle başta da belirtildiği gibi ilk katılımcı yönetim düşüncesi Follett tarafından ifade edilmiştir denilebilir. Sonuç olarak Follett, örgüt yönetiminde bireylerin ve grupların davranışlarının yönetim mekanizmasının iyi çalıştırılmasında ne kadar önemli olduğuna dikkati çeken ilk kişi sayılabilir.

Chester Barnard- Doğal ve Biçimsel Örgütler

Chester Barnard (1997) 1938 yılında yayınladığı the Functions of the Executive (Tepe Yönetimin Fonksiyonları) adlı kitabında bir örgütün açıklanmasında klasik yaklaşımların yaptığı biçimsel (formel) açıklamaların yetersiz olduğunu bunun yanında örgütlerin doğal (informel) boyutunun göz önüne alınması gerektiğini söylemiştir. Barnard bu kitabın bir bölümünü doğal örgütler ve doğal örgütlerin biçimsel örgütlerle bağlantılarına ayırmıştır. Barnard örgütleri herkesin birlikte çalıştığı sistemler olarak görmüştür. Tepe yönetimin temel fonksiyonu örgütün ihtiyaçları ile bu örgütün çalışanların ihtiyaçları arasında işleyen bir denge kurmak ve bunu korumaktır. Bunu başarmak için, örgüt yönetiminin, örgütün birbirine karşılıklı bağımlı olan biçimsel ve doğal yapılarının farkına varması ve dikkate alması gerekir. Böylece Barnard, Follett'dan sonra örgütlerdeki bireylerin davranış ve ilişkilerine odaklanılması gerektiğini söyleyen önemli kişilerden biridir. Sonuç olarak Barnard bir örgütün amaçlarını başarmada örgütün biçimsel ilişki ağı kadar doğal ilişki ağı da önemlidir demiş ve tepe yönetimin bu ikisini de göz önüne alarak aralarında bir denge kurmak şartıyla örgütün başarıyla yönetilmesini sağlayabileceğini söylemiştir.

Herbert Simon- İdari Davranış ve Karar Verme Süreci

Simon (1997:127-141) 1946 yılında Public Administration Review'de "Yönetimin Atasözleri" (Proverbs of Administration) adlı yazısını yayınlamıştır. Bu yazıda geleneksel yaklaşımlardan Gulick'in görüşlerini ağır şekilde eleştirmiştir. Simon, yönetimin aslında bir karar verme sürecinden meydana geldiğini ve böylece yönetimin bu karar verme sürecinde gösterilen idari davranış (administrative behaviour) ile açıklanabileceğini söylemiştir. Gulick'in saydığı ilkelerde öne sürülen görüşlerin gerçekleri çok yansıtmadığını daha çok temenniden ibaret olduğunu belirtmiştir. Simon, geleneksel yaklaşımların ve-

rimliliği ve etkililiği artırmak için ilkelerin varlığının şart olduğunu söylemelerini eleştirmiştir. Bunlar uzmanlaşma, hiyerarşi ve komuta birliği, denetim alanı, amaç, süre, hizmeti alana ve yere göre örgütlenme gibi şeylerdir. Geleneksel yaklaşımlar bunların verimli ve etkili bir örgüt yönetimi için temel ilkeler olduğunu söylemiş, Simon ise eleştirisinde temel olarak bu ilkelerin atasözü gibi doğruluğu çok araştırılmayan görüşler olduğunu söylemiştir. Örneğin bir yöneticinin denetim alanı nedir? Kaç kişiyi hangi ortamda denetleme gücüne sahiptir? Simon'a göre bunun için bir genelleme yapmak zordur. Bir yöneticinin denetleme gücü yere, zamana, örgüte ve yapılan hizmete göre değişebilir. Diğer ilkeler için de aynı nedenler söylenebilir. Sonuç olarak Simon yönetim ilkeleri diye sunulan şeylerin gerçekte uygulanabilirliği ispatlanmamış şeyler olduğunu ve bu ilkeleri doğrulayan ampirik çalışma olmadığını ve bunların birer nasihat benzeri sözler olduğunu öne sürmüştür.

Simon, geleneksel teorilerde görülen rasyonel yaklaşımın sınırsız olmadığını söylemiştir. Hatırlanacağı gibi geleneksel yaklaşımlar rasyonellik kavramının, 'yöneticinin elindeki tam imkânlarla (örgüt yönetimiyle ilgili her türlü tam bilgiye sahip olarak) seçenekler arasında en iyisini seçme ve ekonomik olarak en verimli kararı vererek örgütü yönettikleri anlamına geldiğini' iddia etmişlerdir. Böylece akıllı yönetici en etkili ve verimli şekilde elindeki kaynaklarla belirlenen amaçlara ulaşabilecektir. İşte Simon, klasik yaklaşımlarda öne çıkan ekonomik insan kavramının yerine idari insan kavramını sunmuştur. Simon'a göre örgüt yöneticisi en iyi seçeneği bulma ve uygulama yerine elindeki sınırlı kaynaklarla ve kendi örgütü içinde (sınırlı rasyonellik-bounded rationality) doyum (satisfying) peşinde koşar. Böylece idari insan yönetim faaliyetini gerçekleştirirken elindeki sınırlı imkanlar dahilinde birkaç değişikene göre rasyonel bir karar verir ve genel anlamda en uygun seçenek yerine o andaki ve şartlardaki birkaç faktöre bağlı olarak insanları en fazla tatmin edecek bir çözüm üretir. Simon, karar verme süreci sırasında ortaya konan davranış biçimlerini özellikle Chester Barnard'ın görüşlerine dayandırarak tartışmış ve yönetim mekanizmasının açıklanmasında idari davranış biçimlerinin önemine dikkat çekmiştir.

Elton Mayo- İnsan İlişkileri

Elton Mayo'nun (1973) görüşleri kendi öncülüğünde bir grup tarafından 1920'li yılların son döneminde ve 1930'lu yılların ilk döneminde Amerika'nın Şikago şehrinde Western Hawthorne Elektrik Şirketinin fabrikalarında yapılan araştırmaya dayanmaktadır. Bu araştırma genellikle endüstri yönetim sosyolojisinde devrimin öncülüğünü yapan çalışma olarak görülür. Hawthorne araştır-

malarının ortaya koyduğu en önemli nokta, bu araştırmaların, örgüt teorisindeki temel vurgunun örgütteki görev ve işlerin örgütlenmesinde en iyi yolu bulmak için mekanik bir bakış açısından, örgütsel performansın artırılması için insan ilişkilerinin öneminin tanınmasına doğru kaymasıdır. Böylece Elton Mayo'nun öncülüğünde gerçekleştirilen Hawthorne araştırmaları örgütlerin yaşayan sosyal yapılar olarak incelenmesi gerektiğini ortaya koymuşlardır. Böylece insanın örgütteki en önemli öge olduğu ve insanın sosyal açıdan ele alınması önerilmiştir. Dolayısıyla örgütler yaşayan yapılar olarak görülürken örgütün yaşayan bir varlık olabilmesini sağlayan insan ögesinin önemi vurgulanmaktadır. Böylece örgütteki sosyal yapı ve insan ilişkileri yönetimin başarısında temel öğedir, Bir örgütün sosyal kapasitesi bu yönüyle önem kazanmaktadır. Taylor ve takipçileri tarafından göz ardı edilen bu hususun aslında örgütün başarısında en fazla rolü oynadığı bu yaklaşım tarafından öne sürülmektedir. Bu yaklaşımla getirilen en önemli katkı belki de iş ve örgütsel davranışın yönlendirilmesiyle ve teşvik edilmesiyle, biçimsel yöntemlerle ulaşılamayacak başarılarla ulaşılabilir. Böylece yapılan işin miktarı ile ilgili en önemli etken fiziki kapasite değil sosyal kapasitedir. Çünkü Hawthorne çalışmalarında araştırmacının amaçladığı fiziki koşulların yerine sosyal koşulların daha fazla çalışan üzerinde etkili olduğu bulunmuştur. Çalışanların bir organizasyon içerisinde kendi kişisel davranışı değil, grup psikolojisinin etkisiyle grup davranışı ortaya koyduğu görülmüştür. Dolayısıyla örgütsel davranışın özü olan bu grup davranışı örgütlerin amaçlarına göre yönlendirilmelidir. Çünkü insanların işe bağlılıkları, sahiplenmeleri ve verimli olabilmeleri salt rasyonel işbölümüne dayanmaz. İşbölümü yaparak verimliliğin artırılması belki klasik teorisin özü olmasına rağmen, neo-klasikler bunun tek başına yetersiz olduğu düşüncesini öne sürmüşlerdir. Böylece yönetimde verimliliğin artırılması amacıyla örgütün fiziksel kapasite koşullarının iyileştirilmesinden çok sosyal kapasitesinin iyileştirilmesi gerekir. Beşeri ilişkilerin örgüt içindeki önemini birincil konuma getiren neo-klasik yaklaşımın doğal olarak çok fazla insan ve grup psikolojisine girerek örgütün genel amaçlarını biraz geride bıraktığı öne sürülebilir. Ancak günümüzde de bir kamu veya özel sektör örgütünü ele alırken ve açıklamaya çalışırken örgütün biçimsel yapısı, verimliliği ve işbölümü kadar o örgütün çalışanları arasındaki dayanışma, ilişki ağı ve grup psikolojisi önemini korumaktadır.

Örgütlerde Motivasyon (İsteklendirme) Yaklaşımları

Örgüt açıklamalarında insan odaklı davranışsal yaklaşımlar Follett, Barnard ve Mayo'dan sonra özellikle çalışanların çalışma isteklerinin artırılması konusunda insan kaynakları yönetimi bağlamında ardı ardına ortaya konmuştur.

Maslow- İhtiyaçlar Hiyerarşisi (1997), Herzberg'in Motivasyon Hijyen Teorisi (1973), McGregor- X ve Y Teorisi (1973), Argyris'in Olgun Olmama-Olgunluk Teorisi ve Karma Modeli (1973). Bunların hepsini ele almak bu çalışmanın amacına uygun olmadığı için özetle Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi ve Herzberg'in Motivasyon Hijyen Teorisi anlatılacaktır.

A. H. Maslow- İhtiyaçlar Hiyerarşisi- Maslow (1997) 1943 yılında yayınladığı A Theory of Human Motivation adlı makalesiyle görüşlerini ortaya koymuştur. Maslow, bir insanın ihtiyaçlarındaki öncelikleri sıralarken buradan bir örgütün çalışanlarının nasıl motive edilebileceğini açıklamayı amaçlamıştır. Maslow'a göre bir insanın ihtiyaçları beş kategoride sıralanmıştır: fiziksel ihtiyaçlar (yiyecek, barınak ve su gibi), güvenlik ihtiyacı (kendini koruma ve güvenlik altına alma gibi), aidiyet ev sevgi ihtiyacı (aile, iş arkadaşları ve diğer insanlardan alınacak sevgi gibi), saygı duyulma ihtiyacı (örgüt ve diğerlerinden saygı) ve son olarak kendini ifade etme ihtiyacı. Hiyerarşik sıralamada her basamağın karşılanmaması durumunda diğerine geçmenin anlamı yoktur. O halde Maslow'a göre bir örgütte bir insanı istekli şekilde çalıştırmanın yolu onun ihtiyaçlarındaki bu önceliklere dikkat etmek gerekecektir.

Herzberg'in Motivasyon-Hijyen Teorisi- Herzberg (1973), 1966 yılında yayınladığı Work and the Nature of Man (İş ve İnsanın Doğası) kitapta Maslow'a benzer şekilde motivasyonu artırıcı faktörleri ikiye ayırmıştır. Maslow'un hiyerarşisindeki ilk basamaklara hijyen faktörler (bir insan için temel olan) demiş ve bunlar karşılandıktan sonra diğerlerini ancak isteklendirmeyi artıracak faktörler (motivators- motive ediciler) olduğunu söylemiştir. Hijyen faktörler çalışma ortamıyla bağlantılı olanlardır: yönetim uygulamaları, yönetim ve politikalar, çalışma şartları, kurum içi resmi ilişkiler, statüler vb. İkinci grup motive ediciler ise işin kendisiyle bağlantılı olan faktörlerdir: başarı, başarılarından dolayı tanınma, artan sorumluluk, meslekte yükselme imkânları, kişisel gelişim ve ilerleme için fırsatlar. Birinci grup hijyen faktörler doğru şekilde bir örgütte yoksa meslekte ve işte memnuniyetsizlik kaynağı olur. Personelin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde uygun olsa bile isteklendirme konusunda hijyen faktörler rol oynamaz. Diğer bir ifadeyle olmadıklarında memnuniyetsizliğe neden olurken olduklarında motive edici olmazlar. Ancak birinci grup hijyen faktörler ile ikinci grup motive edici faktörler arasında karşılıklı bir bağımlılık vardır. Eğer hijyen faktörler yoksa zaten çalışanların iş tatmini olmayacaktır. Diğer yandan motive ediciler ancak hijyen faktörler tam uygulanmaktaysa başarılı olacak ve çalışanları teşvik edecektir.

Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisi ile Herzberg'in motivasyon-hijyen teorisi

arasında önemli benzerlikler vardır. Maslow'daki ilk üç sıradaki fizyolojik, güvenlik ve aidiyet ile sevgi ihtiyaçları Herzberg'in hijyen faktörlerine denktir. Saygı ve kendini ifade etme ihtiyacı ise Herzberg'in motive edicilerine denk gelmektedir.

Yönetime Çağdaş (Bütünsel ve Çok Boyutlu) Yaklaşımlar

Örgüt, Çevre, İç ve Dış İşleyiş

Modern ya da çağdaş yaklaşımlar olarak bilinen görüşler 1950'lerden sonra yaygınlık kazanmıştır. Bu yaklaşımlar biçimsel ve doğal örgüt açıklamalarını reddetmemişler, ancak bunların eksik olduğu düşüncesiyle biyoloji ve psikolojide Bertalanffy (1949) tarafından öne sürülen açık sistem teorisini siyasal yapılara ve örgütlere uygulamaya çalışmışlardır. Böylece bir örgüt ele alınırken biçimsel boyut, doğal boyut, örgütün çevre ile ilişkileri ele alınmalı ve bütünsel bir yaklaşımla konu irdelenmelidir. Bu noktada dikkati çeken görüşler, Selznick'in Kooptasyon Mekanizması (Cooptative Mechanism-Yönetime Ortak Kararla Yeni Yönetici İlave Etme), Açık Sistem Yaklaşımları (David Easton-Katz ve Kahn), ve Durumsallık Yaklaşımı (Burns ve Stalker) sayılabilir.

Philip Selznick-Kooptasyon Mekanizması

Selznick (1997) Tenessy Vadisi Yönetimi (TAV) üzerine yaptığı araştırmalardan sonra 1949 yılında TVA and the Grass Roots adlı eserini yayınlamıştır. Bu eserinde Selznick (1997:147) kooptasyonu şu şekilde tanımlar: 'kooptasyon, bir örgütün istikrarına veya varlığına gelebilecek tehditleri önlemenin aracı olarak, o örgütün önde giden yönetici (lider) kadrosu-na veya karar verme (politika belirleme) yapısına yeni eleman ve üyelerin dahil edilmesi sürecidir'. Selznick'e göre bir biçimsel (formal) kooptasyon bir de doğal (informal) kooptasyon vardır. Bunun anlamı örgütleri açıklarken hem çevrelerinde hem de kendi içlerinde gelişen biçimsel olan veya olmayan (doğal) sosyal sistemler göz önüne alınmalıdır. Selznick, dış çevreyi doğrudan dahili sosyal sisteme bağlar. Bir idari örgüt içinde kişiler bu örgüte çalışma amaçlı girerken beraberlerinde sosyal anlayış ve karakterlerini de getirirler. Diğer bir ifadeyle bir kamu kurumunda işe başlarken, bir yetkili bazı ideal amaçları yapmak üzere işe başlar. Bu noktada dolayısıyla görev anında hizmet sunulan kesimi etkileyen hareketleri idari görev bağlamında gerçekleştirmek zorunda kalacaktır. Bu etkiledikleri kesimler (hizmet sundukları kesimler) tek tek bireyler veya güçlü örgütlenmeler olabilir. Her türlü idari hareketlere karşı halkın verdiği tepkiler, özellikle de bu kesimlerin pazarlık güçleri varsa dikkate alınmak zorundadır. Zamanla, hizmet sunan kamu görevlisiyle, hizmet sunduğu

kesimdeki bireyler veya hizmetin hitap ettiği kesimdeki örgütler arasında karmaşık bir ilişki modeli (tipi) gelişebilir. Dolayısıyla bir bürokratik örgüt ve içindeki bürokratlar bir şekilde çalışmalarını gerçekleştirirken çevresiyle etkileşim içinde bulunmak zorundadırlar. Selznick'in özellikle vurgulamak istediği özetle bir kurumun faaliyetlerini yaparken harici ve dahili çevreye doğrudan bağımlı olduğu ve bağımsız şekilde çalışmalarını sürdüremeyeceğidir. Örgüt yönetimine ve karar verme mekanizmasına biçimsel ve doğal çevreden ihtiyaca göre yeni katılımlar yaparak örgüt yaşamını sürdürmeyi başarır. Başta da denildiği gibi bir çeşit örgüte bütünsel açıdan bakmak olan bu yaklaşıma Selznick kooptasyon mekanizması demektir.

Açık Sistem Yaklaşımları

Sistem yaklaşımının bir biyolog olan Ludwig von Bertalanffy tarafından öne sürüldüğü dönem geçen yüzyılın ikinci çeyreğine rastlamaktadır. Daha sonra 1950'lerde sistem teorisi bütün bilimlerde özellikle yönetim ve örgüt analizinde kullanılmaya başlanmıştır. Bu konuda en önemli kişiler, biyoloji ve psikoloji alanında kullanan ve bütün bilim dallarında kullanılabileceğini öneren Bertalanffy (1949), siyasal sistem analizinde kullanan David Easton (1957, 1965), 1966 yılında yayınladıkları *the Social Psychology of Organisations* (Örgütlerin Sosyal Psikolojisi) adlı kitaplarıyla örgüt analizinde kullanmayı öneren Katz ve Kahn (1997) sayılabilir. Amacımız açısından kısaca David Easton'un Siyasal Sistem Analizi ve Katz ve Kahn'ın Açık Sistem Kavramı ve Örgütler (1997) adlı çalışmalarında sistem yaklaşımı ile ilgili teorik görüşleri ele alınacaktır.

David Easton'ın Siyasal Sistem Analizi: Kamu yönetiminin sistem olarak ele alınması yoluyla analizinin yapılması David Easton (1957, 1965) tarafından öne sürülmüştür. Easton'un verdiği model daha çok siyasal sistemin analizi ve kamu politikalarının analizinin yapılması amacına yöneliktir. Bu bağlamda sistem yaklaşımı bir ülkenin siyasal yapısının ve örgütlenmesinin iç ve dış çevresiyle ele alınması noktasında günümüzde de geçerli olan bir modeldir. Easton'un bu yaklaşımında siyasal sistem çevresiyle beraber bir bütün olarak düşünülmektedir. Bu anlamda kamu politikası, siyasal sistemin çevresinden yükselen beklenti ve istemlere verdiği karşılık olarak görülmektedir. Easton, siyasal sistemi, bir toplumda o toplumu birbirine bağlayan idari kararları alan ve toplumsal değerleri koruyan, karşılıklı ilişkide olan kurum ve çalışmaların bir uzlaşması olarak tanımlamaktadır. Bu modele göre kamu politikası siyasal sistemin bir çıktısı olarak tanımlanmaktadır. Sistem modelinde bazı kavramsal terimler vardır: siyasal sistem, girdiler (istemler ve destekler), çıktılar (kararlar ve çalışmalar) ve son

olarak çevredir. Çevre, siyasal sistemin sınırlarının dışında olan bütün olayları ve koşulları içerir. Siyasal sisteme olan talepler insanlardan, gruplardan ya da bireylerden gelmektedir. Bireyler veya gruplar yasalara uyduklarında, vergilerini verdiklerinde ve seçim sonuçlarına razı olduklarında, genel olarak kamu politika kararlarını kabul ettiklerinde kendilerine destek verilir. Girdiler siyasal sistem içine alınır ve çıktılar üretilerek dışarı verilirler. Siyasal sistemin bu çıktıları yetkili olarak kamu politikalarını oluşturan değer tahsisleridir. Böylece çıktılar (kamu politikaları) çevreyi ve istemleri değiştirebilir. Bu sistemi yeni daha öte politika çıktıları üretmeye yönlendirir ve bu faaliyet bir döngü olarak devam eder. Bir ülkenin bürokratik yapısını, alt sistemlerden meydana gelen bir büyük sistem olarak açıklamayı amaçlayan Easton'un sistem modeli Türk bürokrasisi ve siyasal sisteminin analiz edilmesi amacıyla Oktay (1997) tarafından kullanılmıştır.

Katz ve Kahn'ın Örgütler ve Sistem Kavramı: Katz ve Kahn 1966 yılında yazdıkları *the Social Psychology of Organizations* adlı kitabın *Örgütler ve Sistem Kavramı* adlı bölümünde -ki bu bölüm daha sonra 1997 yılında *Classics of Public Administration* (Shafritz ve Hyde, 1997) adlı derleme kitapta tekrar yayınlanmıştır- açık bir sistemin genel özelliklerini ele almışlardır. Katz ve Kahn bu özellikleri anlatırken biyolojik ve sosyal sistemler arasında benzerlikler kurarak konuyu tartışmışlardır. Katz ve Kahn örgütlerin ne olduğu, nasıl çalıştığı, insanların bunları nasıl algıladığı ve örgütlerin insan ihtiyaçlarına ne kadar cevap verdiği konularını anlamanın önemli olduğuna vurgu yaparak sistem teorisinin örgütleri açıklamada ne kadar etkili olabileceğini ele almışlardır. Katz ve Kahn açık sistemlerin ortak özelliklerini şöyle sıralamaktadır. Enerji İthali, Sistem İçi Girdiler, Çıktılar, Olayların Dönüşümü Olarak Sistem (tekrar enerji alma), Negatif Entropi Bilgi Girdisi, Negatif Geri Besleme ve Kodlama Süreci, İstikrarlı Durum ve Dinamik Denge Oluşumu, Farklılaşma, Eşsonuçluluk.

Durumsallık Yaklaşımı (Contingency Theory)

1950'lerin sonlarında ve 1960'ların başlarında İngiltere'de bir takım araştırmalar yapılmış ve bu araştırmalar durumsallık teorisi denilen yaklaşımı ortaya çıkarmıştır. Bu yaklaşıma göre yönetim faaliyetlerinde -örgütlenme, işletme, liderlik, motivasyon ve diğer faaliyetler- uygulanacak tek bir yöntem veya yol yoktur. Bu yaklaşım özü itibarıyla belli bir örgütü anlamak ve açıklamak için hatta yöneticiler açısından yönetmek için örgütün içinde bulunduğu durumlara, şartlara ve özelliklere bakarak yaklaşımı belirlemek gerekir. Bu nedenle bu yaklaşım ne geleneksel yaklaşımların dediklerine ne de açık sistem teorisinin dediklerine açıkça destek verir. Duruma, zamana, yere ve eldeki imkânlara göre yönetime yaklaşımlar değişmektedir. Dolayısıyla bu durumsal bakış açısı örgüt

açıklamalarında daha gerçekçi ve önemli hale gelmektedir.

Bu yaklaşıma en iyi örneklerden bir tanesi İngiltere’de sanayi kuruluşları üzerine yaptıkları alan çalışmasının analizinde Burns ve Stalker’in (1961) öne sürdükleri fikirlerdir. Yönetim sistemleri konusunda şöyle bir ayrım yapmışlardır: mekanik ve organik yönetim sistemleri. Mekanik yönetim sistemleri daha çok Weberyen modele uyar ve daha çok değişmeyen istikrarlı görevler için en uygun olanlardır. Bunun aksine ikinci anlamda organik yönetim sistemleri, açıkça tanımlanmış hiyerarşi içindeki uzmanlık kuralları arasında paylaşılmayan ve dağıtılamayan sorunlar ve ihtiyaçlar ortaya çıktığı zaman, istikrarsız koşullara en iyi uyarlanan sistemlerdir. Bireyler bir bütün olarak kurumun görevleriyle ilgili bilgilerinin ışığında kendi özel görevlerini yerine getirirler. Örgüt içinde etkileşim aynen dikey olduğu gibi yatay olarak da devam eder. Farklı kademelerdeki insanlar arasındaki iletişim yukarıdan aşağıya emir vermeden daha çok yatay (aynı kademede) danışmaya benzer. Her şeyi bilme kurumun başındaki kişiye artık atfedilip verilemez. Burns ve Stalker’in (1961: 125) sözleriyle bu yaklaşımı anlatmayı bitirebiliriz: ‘Biz, bütün şartlar altında ne mekanik sistemin ne de organik sistemin bir diğerine üstün olduğunu söylemekten kaçınmak istiyoruz. Deneylerimizde, özellikle istikrarlı ve düzenli şartlarda organik sistemlerin mekanik sistemlerin yerine geçmesi gerektiğine dair varsayımı doğrulayacak hiçbir şey bulamadık. Yönetim deneyimi ve bilgeliğinin başladığı nokta, en uygun yönetim sistemi diye bir şeyin olmadığının farkına varmaktır’.

Yönetim Açıklamalarında Yeni Gelişmeler: Örgütsel Kültür Yaklaşımı, Örgütler Arası İlişkiler ve Post-Modern Değişimler

Kültür yönetimi yaklaşımı 1980’lerden sonra gündeme gelen ve örgütü kendi değerleri ve yaşam süreci içinde ele almayı öneren yaklaşımdır. Nasıl insan ilişkileri yaklaşımı Taylor tarafından kullanılan bireyin örgüt içinde makine parçası gibi görülmesine karşı çıktıysa, kültür yönetimi yaklaşımı da karar verme teorileri ve sistem analizlerinin de örgütsel yaşamda sembolizm ve ahengi göz ardı ettiğini iddia etmektedirler. Bu yaklaşım bu yönüyle sissem yaklaşımı veya karar verme sürecindeki davranış yaklaşımına tepki olarak gelmiştir. Başarılı örgütler değer sistemleriyle destekli yönlendirilen örgütlerdir. Bunların personeli dikkatli şekilde korunan mükemmel kültürler tarafından motive edilirler. Kamu yönetimi açısından kamu yönetimi örgütünün çevresindeki değerler, öğrenme, deney süreci, uyumluluk ve esnekliktir. Bu değerlere ihtiyaç, kamu yönetimlerinin gelecekte üstesinden gelmek zorunda kalacakları değişim oranından kaynaklanmaktadır (Pollitt, 1990). Bunun dışında örgütlerin

açıklanmasında son dönemde izlenen yöntemlere bakıldığında yeni bir anlayışın ortaya çıktığı görülmektedir. O da, kamu ile özel sektör kuruluşları arasında artık çok fazla fark kalmadığı ve böylece örgütsel analiz yaparken benzer ilişkiler kurulabileceği yönündedir. Burada temel amaç özel sektör iş yönetimi ile kamu hizmetleri yönetiminin arasındaki farkları en aza indirmektir. Bu yaklaşım yeni-Taylorcu bir karaktere eğilimli gözükmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı bu gelişmenin bir ürünüdür.

Son yıllarda iletişim teknolojisinin inanılmaz gelişimi ve uluslararası ilişkilerin artması ile küreselleşme denilen dünyanın bağlantı noktasında artık bir ülke haline gelmesi örgüt anlayışında yeni bir noktaya gelinmesine neden olmuştur. Yukarıda anlatıldığı gibi örgütler modern anlamda birer organizma gibi sistem analizi ile incelenebilirken, örgütün dış çevresinde iletişimde bulunduğu diğer örgütlerin çoğalması sonucu bu yapıların açıklanmasında örgütler arası ilişki ağının göz önüne alınması zorunlu hale gelmiştir. Dolayısıyla bir kamu veya özel kuruluşu açıklarken onu sadece tek başına bir kurum olarak açıklamak yetersiz hale gelmiştir. Günümüzün bu karmaşık ve gelişmiş siyasal, sosyal ve ekonomik yapılarında örgütlerin kuramsal olarak açıklanması daha geniş bir perspektifi gerektirmektedir. 1900'lu yılların başından beri gelişmekte olan yönetim teorisi ya da örgüt teorisi artık o hale gelmiştir ki, örgütler açıklanırken kendilerinin açıklanması kadar çevreleriyle olan ilişki ağının da iyi açıklanması gerekir. Çünkü diğer şekilde bir kuruluşu açıklamak aslında onun ilişkide bulunduğu bütün diğer örgütleri ve aralarındaki ilişkilerin açıklanmasını da gerektirir.

Kamu örgütlerinin analizinde hem kendi dar çevresi, hem ulusal çevre hem de uluslararası çevre çok önem kazanmıştır. Çünkü, bugün birçok ülkenin karar mekanizmalarında kendi çevreleri, ulusal çevreleri ve uluslararası çevreler önemli rol oynamaktadırlar. O halde kamu kuruluşlarının yapılarını ve faaliyetlerini bu geniş perspektiften ele alarak açıklamak ve bu bağlamda örgütler arası ilişkilere (her düzeyde) genel anlamda önem vermek zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Yoksa yapılacak teorik ve pratik açıklamalar ve tartışmalar yetersiz kalıp günümüzün gelişmiş karmaşık yönetim örgütlerini açıklamaya yetmeyebilir. Modern devlet ve bürokrasinin sorgulanmaya başladığı günümüzde bu yeni gelişmelere post-modern değişimler de denmektedir. Günümüzün kamu yönetimi literatüründe sıklıkla tartışılmaya başlanan bu konu her ne kadar sürecin başında ve netlik kazanmamış da olsa burada kısaca söz etmeye değerdir. Post-modern gelişmeler genel olarak modern yapılarla ve sistemlere karşılık, yeni alternatifler bulmak amacıyla kullanılan bir kavram olmuştur. Sonuç olarak

post-modernizm ya da post-modern gelişmeler, modern ilkelerin ve değerlerin insanın mutluluğunda ve ülke yönetimlerinde yetersiz kalması modern yapılara tepki olarak doğan yeni alternatif çözümlere denmektedir (Ateş, 2003).

Post-bürokrasi kavramı klasik bürokrasi kavramından bazı noktalardan ayrılmaktadır. Bürokrasi dikey hiyerarşik örgütlenmeye sahipken post-modern bürokrasi yatay ve geniş örgütlenmeyi hedeflemiştir. Bürokrasi katı ve büyük bir yapı kurarken post-bürokrasi daha esnek ve küçük yapılar kurmaya çalışmaktadır. Hiyerarşik ast-üst ilişkisinde resmi makamları kullanmak yerine liderlik ve ikna etme öne çıkmıştır. Kurumsal ilgi ve bağ yerine karşılıklı dayanışma ve ortak güven üzerine kurulu iletişimin olması. Resmi görev tanımları yerine kurumun amacına uygun bir entegrasyon (bütünlük-birleşme) oluşturmak. Bilgilendirmede gizlilik yerine açıklık ve şeffaflığı sağlamaya ve diğerleriyle bilgi paylaşımının gerçekleştirilmesi sağlanır. Resmi emir-komuta zinciri yerine diyaloga dayalı iletişim vardır. Resmi yazılı kurallar yerine ilkelere dayanan örgütsel davranış biçimi geçerlidir. Teşkilatta iç ve dış karşılıklı' ilişkinin artması esastır. Katı objektif çalışma kriterleri yerine ne yapılacağının önceden belirlendiği ve değerlendirmenin ona göre yapılacağı bir performans yönetimi anlayışı vardır (Ateş, 2003:66-67). Post-modern gelişmelerle ilgili en önemli sorun bu gelişmelerin henüz başlangıç aşamasında olduğu düşünülmektedir. Bu yüzden genelde ortaya atılan görüşlerin bir kısmı henüz uygulamada tam olarak olmadığı ancak olması düşünüldüğü halde post-modern gelişmelerden sayılmaktadır. Bazı hususlarda -örneğin yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği uygulamalar- post-modern gelişmelere dahil edilebilir. Ancak modern bürokratik değer ve ilkelerin tam olarak ortadan kalktığı söylenemeyeceği gibi genel olarak da devam ettikleri ve hüküm sürdüklerini söylemek mümkündür. Aslında modernleşme öncesi geleneksel yapıların ve davranış biçimlerinin nasıl hala kısmen Türkiye gibi ülkelerde modern yapılar içinde devam ettiği biliniyorsa, aynı şekilde post-modern özellikler ortaya çıkıp yeni yapılanmalar olsa bile modern yapının etkisi devam edecektir. Şu anda modern devlet veya bürokrasi kısmen değişmiş gibi görünse de Weberyen bağlamda birçok özelliği itibarıyla devam etmektedir. En azından bazı gelişmekte olan ülkeler için bu daha da geçerlidir.

Türk Polis Teşkilatının Bu Teoriler Işığında Analizi

Geleneksel yaklaşımların (yönetim biçimsel veya yapısal yaklaşımlar) ortaya koyduğu açıklamalar ışığında Türk polis teşkilatına bakıldığında özellikle Weber'in açıklamalarıyla en azından biçimsel olarak birebir örtüştüğünü söylemek mümkündür. Weber'in ortaya koyduğu bürokrasi teorisi

bir bürokratik yapının biçimsel açıklanması noktasında önemli bir katkı yapmıştır. Polis teşkilatında biçimsel olarak katı bir hiyerarşinin bulunması, uzmanlaşmaya göre örgütlenme, gizlilik esasının olması, iş ve özel hayatın ayrımının kabul edilmesi, polisliğin bir meslek olması Weber'in çizdiği tabloya uymaktadır. Burada belirtilmesi gereken şey Weber'in görüşlerine daha sonra yapılan eleştirilerin Türk polis teşkilatı için geçerli olacağı konusudur. Weber'in bu katı hiyerarşik yapının rasyonel ve verimli olduğunu öne sürmesine getirilen eleştiri Türk polis teşkilatına da getirilebilir. Yurt çapındaki bütün emniyet birimlerinin bir üstüne ve en üstte merkezi teşkilata sıkı sıkıya bağlı hiyerarşik kademelenmenin her aşamada hissedildiği bir organizasyon olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu merkeziyetçi yapı ve işleyişin verimli ve başarılı bir sonuç ortaya çıkarması şüpheli bir konudur. Çünkü her şeyi merkezin bilmesi ve her hususun merkeze sorulması uygulamada büyük kamu yönetim yapısı içerisinde birçok sorunun ana kaynağını oluşturmaktadır. Bu anlamda mevcut haliyle emniyet teşkilatında verimliliğin en temel koşulu, belki de yetki genişliği denilen uygulamanın kapsamının iyice genişletilerek, her birimdeki çalışanlara geniş takdir yetkisi tanıyarak daha esnek bir yönetim mekanizmasının sağlanmasıdır. Bunun yanında Weber'in uzmanlaşma ile hiyerarşi arasında çıkacak sorunların nasıl çözüleceğini açıklığa kavuşturmamasıdır. Örneğin uzman bir kişi konuyu çok iyi bilirken hiyerarşik emir-komuta zinciri içinde alt sıralarda olduğu için karar verme yetkisi yoktur. Üst yönetici ile bu uzman arasında bir anlaşmazlık olduğunda ne olacaktır? Üst yönetici yetkili olduğunu düşünerek emir verecek ancak uzman işin niteliği gereği olamayacağını iddia edecektir. Demek ki uzmanlaşma ilkesi ile hiyerarşi ilkesi o kadar da kolay işleyen iki özellik değildir. Burada özellikle hiyerarşik yapının daha hafif ve esnek olması gerekir.

Diğer yandan Taylor'un öne sürdüğü görüşlerde aynı Weber gibi işbölümü ve eğitime (bilime) dayanan yönetim anlayışı beraberinde verimliliği getirecektir. Ayrıca Taylor, performans ölçütlerinin geliştirilmesini ve buna göre ücret ve kariyer belirlenmesini önermektedir. Bu şekilde bir örgütün verimli olacağını iddia eden Taylor'un görüşleri son yıllarda yeni-Taylorculuk adıyla hem özel sektörde hem de kamu yönetiminde performans değerlendirme sistemlerinde ve performansa göre ücret anlamında uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Türk polis teşkilatına baktığımızda aldığı elemanların seçiminde özensizlik (özellikle polis yüksek okullarına öğrenci seçerken), performans değerlendirme sistemi olarak kullanılan objektif olmayan sicil sistemi ve çalıştığı yer ve işe göre düzenlenmeyen herkese aynı ödenen ücret sistemi hala

Taylor'un yaklaşık yüzyıl önce önerdiği görüşlerin uzağındadır. Ki Taylor'un görüşleri bile biçimselliğin ve rasyonelliğin öne çıktığı insanı örgütün bir parçası (diğer unsurlarla beraber bir unsur) olarak görmesi olarak eleştirilmesine rağmen polis teşkilatının içinde bulunduğu durum pek de anlaşılır değildir. Bu noktada polis teşkilatı çalıştığı yere göre ve çalışma performansına göre elemanlarına ücretlendirme yaparak haksızlıkları gidermesi gerekir. Ayrıca işe alma ve temel eğitimde konu çok aceleye getirilmeden teşkilat mensuplarının çok iyi eğitilmesi ve teşkilata eğitimden sonra bir geçiş dönemiyle (stajyerlik) kazandırılması gerekir.

Türk polis teşkilatına bakıldığında davranışsal yaklaşımların incelediği ve önerdiği görüşlerin çok yer bulmadığını söylemek mümkündür. Özellikle yazışmalarda ve polislik uygulamalarında üst yöneticiler sadece emir vermekle sorunların çözüleceğini düşünmekte ancak özellikle hiyerarşik yapının alt kademelerinde çalışanların yaşam standartları nedir, sorunları nedir, moral ve heyecanları ne durumdadır ve benzeri durumlara önem vermemektedirler. Doğal olarak bu da memurların sadece denilen kadar iş yapmalarına neden olmaktadır. Aslında bunlarla ilgili kesin düşünce ortaya koymak için ciddi alan çalışmalarına ihtiyaç vardır. Fakat Türkiye'de kamu yönetiminde genel olarak egemen olan biçimsellik diğer kurumlara nazaran rütbe sistemine dayalı olmaktan dolayı daha fazla hissedildiği için polis teşkilatının doğal boyutu olan insan ilişkileri ve sosyal kapasitesi göz ardı edilmektedir. Bu nedenle teşkilat çalışanlarının sosyal yaşamları, tatilleri, ekonomik durumları, sorunları bir üst yönetici için ikinci planda kalmaktadır.

Polis teşkilatı polislik hizmeti sunan personeline fazla çalışma ücreti olarak her ay belli bir miktar ödemektedir. Bunun karşılığında da üst yöneticiler sınırsız olarak personeli çalıştırabilmektedir. Örneğin karakol amirleri, asayiş şubesinde çalışanlar, kaçakçılık şubeleri ve bunlara benzer şubelerde çalışma saatlerinin düzensiz olması buralarda çalışanların sosyal yaşamlarının bitmesine neden olmaktadır. Bir insanın kapasitesinin üzerinde uzun süre çalıştırılması o insanın hem çabuk yıpranmasına hem de sosyal sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Polis yöneticilerinin keyfi uygulamaları (iş olmadığı halde ikinci emir gibi) polis çalışanlarını modern köleler haline getirmektedir. Halbuki bilindiği gibi davranışsal yaklaşımların ve günümüzdeki örgütsel kültür yaklaşımlarının özünde bir örgütte her şeyin insan odaklı olması gerektiğidir. İnsanları (hem hizmet alanları hem hizmet verenleri) ezen ve üzen bir ortam üreten örgüt yerine onları teşvik ve mutlu eden ve daha çok çalışmaya yönltecek bir ortama sahip örgüt olması gerekir.

Mevcut durumu itibariyle polis teşkilatı çalışanları iş yüklerinin ve risklerinin karşılığını hem maddi olarak hem de manevi olarak almamaktadırlar. Diğer mesleklerle karşılaştırmadan polisliğin kendi içinde değerlendirilmesi önemlidir. Polisin çalışma saatleri, şartları, aldığı ücretler, sosyal ilişkileri ve kısaca insani boyutu (doğal örgüt) ciddi olarak ele alınmalı ve davranışsal yaklaşımların önerdiği yöntemlerle yeniden dizayn edilmeli ve polis üst yöneticilerinin insafına bırakılmamalıdır. Motivasyon teorileri belli araştırmalar sonucu ortaya atılmış bilimsel yaklaşımlardır. Onların dediği şeyler düşünüldüğünde bir çalışanı motive etmek için önce ücretinin iyi olması, çalışma şartlarının (saatler ve ortam) iyi ve düzenli olması gerekmekte ancak ondan sonra bu kişilerin motive edilebileceğini söylemektedirler.

Halbuki polis teşkilatına bakıldığında yaptığı işle karşılaştırıldığında alınan ücret ve yaşam standartları çok düşüktür. Günlerce yoğun çalışma nedeniyle çocuklarını dahi göremeyen polisin sayısı hiçte azımsanmayacak kadar çoktur. Polis teşkilatının 200 bin çalışanından yaklaşık 175 bini emniyet hizmetleri sınıfı denilen polis kimliği taşıyan kişilerdir. Bunların 14 bin civarı yönetici kadrosu denilen komiser yardımcısından birinci sınıf müdüre kadar olan kişilerdir. Polis teşkilatının sosyal imkânlarından en çok yararlanan (sosyal tesisleri kullanan, lojmanlarda oturanlar vb) üst yönetici kesimdir. Özellikle dördüncü yıldız müdür olan bir yönetici emekli olana kadar yaklaşık yirmi beş yıl lojmanda kalabilmektedir. Dolayısıyla görev hiyerarşisine sahip polis teşkilatı bunu aynı zamanda özel yaşamlarını da örgüt içine çekerek sosyal hiyerarşiye dönüştürmekte ve teşkilatın imkânlarını hiyerarşik konumuna göre kullanmaktadır. Hizmet araçlarının makam aracı şeklinde kullanılması, lojmanlarda üst yöneticilerin herhangi bir özelliği ve niteliği olmasa da emekli olana kadar kalmada öncelik tanınması, bir kısım polislerin çok çalışıp bir kısım polislerin az çalıştığı halde aynı ücretleri almaları insanların adalet duygusunu zedelemekte ve işine ve teşkilata olan bağlılıklarını azaltmaktadır.

Sonuç olarak bu kişilerin insan yerine konmaları hiyerarşiye göre olduğu ve hiyerarşinin de biçimsel olarak algılandığı Türk polis teşkilatında çalışanların verimliliklerinin davranışsal yaklaşımların açıklamaları doğrultusunda artırılması kısa dönemde mümkün gözükmemektedir. Yapılacak ilk iş, gelişmiş ülkelerdeki gibi önce iş (görev) hiyerarşisinin özel hayata karıştırılmasının önlenmesi, iş dışında herkesin eşit olduğu düşüncesinin kabul edilmesi, üst yöneticilerin hukuk kılıfı altında muhtemel keyfilikleri önleyecek düzenlemelerin kaldırılması (örneğin fazla çalışma ücretinin maaşa dahil edilerek -bir çeşit kaldırılarak- polislerin her fazla çalıştıkları saat için ödeme yapmak gibi), teş-

kilat çalışanlarına insani standartlarda önem vermeyi sağlayacak sistemlerin geliştirilmesi, sosyal yaşamlarını bozacak çalıştırmalardan kaçınılması vb. uygulamalar olabilir.

Yönetime bütünsel ve çoklu bir çağdaş bakış açısı getiren sistem yaklaşımlarının önerdiği noktalar, bir teşkilatın iç ve dış yapısıyla ve aralarındaki etkileşim de göz önüne alınarak yönetilmesi gerektiğidir. Örneğin Katz ve Kahirin açık sistemin özelliklerini sayarken dedikleri önemlidir. Her örgüt yaşamını devam ettirmek için dışarıdan alacağı enerjiye ihtiyaç duymaktadır. Bu enerji, para, insan ve diğer fiziksel kaynaklardır. Polis teşkilatının bu noktada alacağı elemanlardaki nitelik, sayı ve diğer özellikler önemlidir. Bu noktada ciddi stratejik planlamalar gerekmektedir. Örneğin önümüzdeki yirmi yıl içinde ne kadar polis memur ve amirine ihtiyacımız var ve nerelerde bunların istihdamı gerekmektedir? Buna benzer sorular çoğaltılabilir. Ancak polis teşkilatı ani ve günlük kararlarla işleri yürütmektedir. Nerede ve ne zaman polis yüksek okulu açılacağı, kimlerin polisliğe alınacağı, hangi ilde ne kadar polis ihtiyacı olduğu ani ve günlük kararlarla belirlenmektedir. Halbuki polis teşkilatı sistem yaklaşımının önerdiği şekliyle çevreyi ve çevredeki değişimleri iyi okuyabilse bu değişimlere ayak uydurabilecektir. Ne zaman bir önemli terör veya asayiş olayı olsa hemen ne yapılması gerektiği tartışılmaktadır. Hem ulusal hem de uluslararası çevre iyi anlaşılmalı ve değişimler zamanında algılanmalı teşkilatın daha verimli ve etkili yönetimi mümkün olabilir. Fakat uzun süre değişmeyenlerle değişimi yakalamak ve teşkilatta gerekli değişikliği yapmak mümkün gözükmemektedir. Teşkilatı kendi yükselmeleri için kullananlar yüzünden kısa dönemde sorunların çözümünde ve başarıyı elde etmede sonuç almak mümkün gözükmemektedir. Sadece sistem yaklaşımının önerdiği bir özellikle tartıştığımız polis teşkilatı diğer özellikler açısından da pek farklı gözükmemektedir. Sunulan hizmetlerden bireylerin ve toplumun beklentilerinin karşılanması, çevrenin talep ve beklentilerine göre hizmet sunulması, sistem içi birimler arası bilgi akışının iyi olması, negatif entropinin sağlanması ve benzeri özellikler açısından da polis teşkilatı çok ümit vermemektedir. Çevreyi iyi okuyamayan, geleceğini iyi planlama imkânına sahip değildir. Asayiş ve terör sorunlarını çözmek için sürekli sayısal artış öneren ve çözümü sayının çoğaltılmasında bulan teşkilatın kısa dönemde çözüm bulması imkânsızdır.

Son dönemde özel sektörde ve kamu yönetiminde yönetim tekniklerinin uygulanabilirliği konusunda fark olmadığı ve örgütlerin birer kültürel varlık olarak incelenmesi gereği konusundaki görüşler yaygınlık kazanmıştır. Bu noktada gerçekten hem gelişmiş ülkelerde hem de Türkiye’de kamu kurumları bu

modern yönetim tekniklerini uygulamak için özel sektörle yarışa girmişlerdir. Polis teşkilatı da bu konuda ciddi adımlar atmaktadır. Örneğin stratejik yönetim anlayışının gereği Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur. Bunun yanında Avrupa Birliği Eşleşme Projeleri de önemli katkı yapacak gibi gözükmektedir. Ayrıca performansa dayalı yönetim anlayışı, önleyici polislik bağlamında toplum destekli polislik uygulamalarına önem verilmeye başlanmıştır. Ancak bütün bunlar sözde kalmakta ve uygulamaya geçirilememektedir. Bu tür proje, düşünce ve yeni tekniklerin gerçekten uygulandığında teşkilata ve çalışanlarına yapacağı katkılar çok olacaktır. Fakat planlanan bu tür yeni gelişmeler gerçekte uygulanması gerekir. Diğer bir ifadeyle bu projeler ve yönetim teknikleri üst yöneticilerin kendilerinin reklamını yapacakları ve bundan yarar elde edecekleri projelere dönüşmemelidir.

SONUÇ

Günümüzde bir örgütün ne olduğu, nasıl yönetilmesi gerektiği, nasıl işlediği, insanın örgütteki yeri ve rolü ve örgütle ilgili diğer konularda önemli bir birikim vardır. Yüzyılı aşan bir süredir modern örgütler üzerine ortaya konan ve söylenen görüşler, teoriler ve açıklamalar belli bir gelişme çizgisi göstererek daha iyiye gitme ve olgunlaşma eğilimindedir. Bir sonra ortaya atılan görüşler genel itibarıyla öncekinin eksiklerini söyleyerek daha iyiye gitmeyi amaçlamışlardır. Böylece örgütün bütün yönleriyle açıklanması için günümüze kadar gelişerek birbirlerini tamamlamışlardır. Bu nedenle Weber veya Taylor'un dediklerinin günümüzde de geçerliliğini sürdürdüğünü söylemek yanlış olmaz. Hatta önümüzdeki kırk elli yıl boyunca da geçerliliklerini devam ettirecek gibi gözükmektedirler. Sonuç olarak örgütleri açıklama amaçlı ortaya atılan teorilerde ve yaklaşımlarda biçimsel örgüt açıklamalarından doğal örgüt açıklamalarına ve daha sonra çevresiyle beraber ele alan bütünsel çağdaş yaklaşımlara ve son olarak ta örgüt kültürü, örgütler arası açıklamalar ile kamu-özel ayrımının olmadığı yönündeki yaklaşımlara doğru bir gelişme göstermiştir.

Türk polis teşkilatı yukarıda incelendiği gibi bu örgüt açıklamaları ışığında ele alındığında ulaşılabilecek sonuçlar şunlardır: Polis teşkilatı günün şartlarına uygun çizgileri yakalama amacıyla gibi görünse de gerçekte yapmaya çalıştığı şeyleri sadece biçimsel olarak yapmakta ve uygulamaya geçirememektedir. Polis teşkilatının mevcut yapısı biçimsel olarak Weberyen bir yapı ve işleyişe sahiptir. Ancak Weberyen yapının bile gerçekten uygulanıp uygulanmadığı şüphelidir. Merkez ve taşra birimlerinin çoğunda ben merkezci anlayışla modern dönem öncesi geleneksel ilişkilere dayanan küçük topluluklardaki yönetim anlayışına yakın uygulamalar görülebilmektedir. Polis teşkilatında birimler

arasında farklılık gösterse de genel itibariyle teşkilat, mevzuat ve kurallar birinci derecede, çalışanlar ise ikinci derecede gözükmemektedir. Bu yönüyle teşkilatın insana odaklı olmayı amaçladığı ancak uygulamada bunu başaramadığı söylenebilir. Teşkilatın çalışanlarını motive edecek çok fazla elinde güç. olmadığından ve ayrıca böyle bir kaygısı da olmadığından insanların teşkilata olan bağlılık ve sahip çıkmada sorunlar gözükmemektedir. Teşkilat son dönemlerde yönetim alanındaki gelişmelere açık olmaya çalışmakta bu amaçla modern yönetim tekniklerini (stratejik yönetim, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, bilgi yönetim sistemleri vd) benimseyip uygulamaya çalışmakta ancak bunların hepsi şekilde (biçimsel) kalmakta ve pratiğe dökülememektedir. Son olarak teşkilat değişen ulusal ve uluslararası şartlara değişmeyenlerin öncülüğünde ayak uyduracak gibi gözükmemektedir. Bu, ancak projeleri gerçekten uygulamaya dönüştürecek yöneticilerle mümkün olabilir.

KAYNAKÇA

- Ateş, H. (2003), "Post-Bürokratik Kamu Yönetimi" A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Editörler), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin.
- Ateş, H. (2003a), "Post-Modern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi" A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Editörler), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin.
- Argyris, C. (1973), "The Impact of the Formal Organisation upon the Individual" D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory**, Harmondsworth- Middlesex, Penguin Education s.261-278.
- Barnard, C. I. (1997), "Informal Organisations and Their Relation to Formal Organisations" J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers.s. 95-99.
- Bertalanffy, V. L. (1949), "The Concepts of Systems in Physics and Biology" Bulletin of the **British Society for the History of Science**, 1:44-45.
- Burns T. ve G. M. Stalker (1961), **The Management of Innovation**, London, Tavistock
- Easton, D. (1957), "An Approach to the Analysis of Political Systems" **World Politics**, 9, s.383- 400.
- Easton, D. (1965), **A Framework for Political Analysis**, London, Prentice Hall Int.
- Fayol, H. (1973), "General Principles of Management" D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory**, Harmondsworth-Middlesex, Penguin Education s. 101-123.
- Fayol, H. (2005), **Genel ve Endüstriyel Yönetim**, (Çev. Asım Çalıkoğlu) Ankara, Adres Yayınları.
- Follett, M. P. (1997), "The Giving of Orders" J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers. s. 53-60.
- Gulick, L. (1997), "Notes on the Theory of Organisation" J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers.s. 81- 89.

- Herzberg, F. (1973), "The Motivation -Hygiene Theory" D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory**, Harmondsworth- Middlesex, Penguin Education s.324-344.
- Hill, M. (1997), **The Policy Process in the Modern State**, London, Prentice Hall.
- Goodnow, F. J. (1997), "Politics and Administration" J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers. s.27-29.
- Katz, D ve R. L. Kahn (1997), 'Organisations and the System Concept' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers. s.209-219.
- Mayo, E. (1973), "Hawthorn and the Western Electric Company" D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory**, Harmondsworth- Middlesex, Penguin Education s. 215-229.
- Maslow, A. H. (1997), "A Theory of Human Motivation" J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers. s. 114-. 121.
- McGregor, D.(1973), "Theory X and Theory Y", D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory**, Harmondsworth- Middlesex, Penguin Education s.303-323.
- Oktay, C. (1997), **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**, Der Yayınları, İstanbul.
- Öztekin, A. (2002), **Yönetim Bilimi**, Ankara , Siyasal Kitabevi.
- Pollitt, C. (1990), **Managerialism and the Public Services**, Oxford, Blackwell.
- Selznick, P. (1997), "Cooptative Mechanism" J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers. s 147-153.
- Shafritz, J.M. ve A. C. Hyde (Ed) (1997), **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers.
- Simon, H. (1997), "The Proverbs of Administration" J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers.s. 127-141.
- Taylor, F.W. (1997), 'Scientific Management' J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers. s. 30-32.
- Taylor, F.W. (2005), **Bilimsel Yönetimin İlkeleri** (Çev. Bahadır Akın) Ankara, Adres Yayınları.
- Tortop, N., E. G. İsbir ve B. Aykaç (2005), **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınları .
- Weber, M. (1947), **The Theory of Social and Economic Organisation**, Trans. A. M: Henderson and T. Parsons Glencoe, III Free Press.
- Wilson, W. (1997), "The Study of Administration" J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**, New York, Harcourt Brace College Publishers.s. 14-26.

OLAĞANDIŞI YÖNETİMLER K.H.K.'LERİNİN HUKUKİ REJİMİ VE ANAYASA KARŞISINDAKİ KONUMLARI

Doç. Dr. R. Cengiz D ERDİMAN*

Ayşe ŞAHİN**

I. GİRİŞ VE GENEL BİLGİLER

Olağan dönemlerin aksine, her yönetim olağandışı dönemlerde farklı uygulamalar getirmek zorunluluğunu hisseder: Kamu düzeninin bozulması, savaş, seferberlik gibi devletin varlığına karşı bir tehdidin var olduğu koşullar altında yönetimler, durumun acil ve etkili kararların alınmasını gerekli kılması nedeniyle, normal döneme daha çabuk geçilmesi amacıyla üstün yetkilerle donatılmışlardır.

Zaruret hali ve devletin acze düşmesi gibi fiili durumlar karşısında devletin aldığı tedbirlere olağanüstü tedbirler, bu usule de olağanüstü hal rejimi denilmektedir (KUZU, 1993: 39). Olağanüstü dönemlerde yönetime tanınan yetkiler anayasal ve yasal bir düzenlemenin sonucudur; bununla birlikte hukuk düzeninin de bir parçasıdır (GÖZÜBÜYÜK, 2004: 265) Olağanüstü ve acele haller düzenleme yetkisini, takdir yetkisini genişlettiği, hatta kamu otoritelerine normal zamanlara göre yetkili olmadıkları konularda kararlar almak yetkilerini verdiği gibi, idare edilenlere garanti sağlamak amacıyla yetkili kılınmış karar organlarının değişmesi sonucunu da doğurabilir (BİLGİN, 1976: 32).

I. ve II. Dünya Savaşlarından önce olağanüstü haller ile ilgili hukukta her hangi bir düzenleme yokken durumun gerekli kılması sonucu bu alanda düzenlemeler yapılmıştır. "Bir harbin Magna Carta Prensipleri ile kazanılamayacağını" söyleyen Scroupton'un da belirttiği üzere olağandışı dönemler olağandışı tedbirleri de beraberinde getirir.

Ülkemizde olağanüstü hal rejiminin tarihine bakıldığında 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununda bu manada hiç bir düzenleme olmadığını, 1876 Kanun-i Esaside ise, 36. maddesinde öngörülen, yürütmeye olağanüstü durumlarda verilen

* Bursa İl Emniyet Müdür Yardımcısı ve Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F Misafir Öğretim Görevlisi.

**Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F Kamu Yönetimi III. Sınıf Öğrencisi.

'muvakkat kanun' çıkarma yetkisinin, doğrudan doğruya kaynağını anayasadan alması ve yetki kanununun olmaması nedeniyle bugünkü kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine benzediğini söyleyebiliriz. Ayrıca 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanununda anayasal düzeyde olmamakla birlikte, kanun seviyesinde olağanüstü hal ile ilgili düzenlemelere rastlıyoruz. Bu kanunlar arasında en önemlileri 1930 tarihli Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkındaki Kanun (TPKK) ile 1940 tarihli Milli Korunma Kanunudur(MKK).¹ İlginç olan, 1930 tarihli TPKK başta üç yıllık süre ile çıkarılmış olmasına rağmen, sonradan süresiz hale getirilmiş ve 1984'te de kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren çıkarılmış olan çok geniş düzenlemeleri içeren kararnameleri yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen kanun hala yürürlüktedir. 1940 tarihli MKK'ye gelince bu kanun da 16 Eylül 1960'ta uygulamadan kaldırıldığı halde yürürlükten kaldırılmamıştır. Günümüz itibarıyla bu kanunun aynı amaçla çıkarılmış olan OHAL Kanunundan sonra hâlâ yürürlükte olduğunu kabul etmek zordur (KUZU, 1993: 162).

1982 Anayasası ise, 119'uncu ve 120'nci maddelerinde olağanüstü hal ilanını, 122'nci maddede sıkıyönetim ilanını düzenleyerek yürütmenin güçlenmesini sağlayacak düzenlemeler getirmiştir: 1982 Anayasası, 1961'den farklı olarak hükümete 'sıkıyönetim'in tabii afet, ağır ekonomik bunalım, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle 'olağanüstü hal' ilan etme yetkisini de tanımıştır. 'Bu bağlamda 1982 Anayasası normal usullerle önlenemeyen, fakat sıkıyönetimi de gerektirecek kadar önemli' olmayan anarşik olayları durdurmak için, olağan dönemle, sıkıyönetim arasında bir Olağanüstü Hal usulü getirmiştir.'(KUZU, 1992: VII, VIII). Bu anlamda, anayasa bu olayları şiddet derecelerine göre sınıflandırarak her kademe için tedbirin sertlik derecesini ayarlamıştır. Aksi takdirde, en hafif olay ile en ciddi olay için aynı tedbire başvurulacaktır; bu da "sıkıyönetim"dir (KUZU, 1993: 190). Sıkıyönetim rejiminin en önemli hükmü temel hak ve özgürlüklerin, tümünün kayıtlanması ve durdurulması olanağını idareye sağlaması (BİLGİN, 1976:151) olduğunu düşünürsek, 1961 Anayasasındaki bu sakıncanın böylece giderildiğini söyleyebiliriz.

Olağanüstü hale ilişkin en geniş düzenlemeleri içeren kanun hükmündeki kararnameler olup, kanun hükmündeki kararname çıkarma yetkisi ise, 1961 Anayasasında, 1971 yılında yapılan değişiklik ile hukukumuza girmiştir. Bu değişiklik, toplumda şiddet olaylarının arttığı, devlet otoritesinin zayıfladığı ve buna bağlı olarak askeri güçlerin hükümetin istifa etmesini sağladığı bir döneme

1 Bu dönemde çıkarılan kararnameleri diğer kararnamelerden ayırmak için bunlara 'kaide kararnameler' adı verilmektedir. (Bkz. ONAR, 1966: 400)

rast gelmektedir. ‘27 Mayıs 1960 ihtilali sonucu ortaya çıkan 1961 Anayasası bir ‘tepki anayasası’ olarak değerlendirilmiş olup, bu dönemde iktidar muhtelif ellere paylaştırılmak suretiyle güçsüz bir yönetim sistemi meydana gelmiştir. İcra organının bu zayıf statüsü sonucu idari mekanizma işlemez duruma düşmüştür.’(KUZU, 1993: 174, 176) 12 Mart 1971 muhtırasını takip eden Anayasadaki bu değişiklik, dönemin koşulları itibariyle yürütmenin zayıflayan, otoritesini takviye etmek amacıyla yapılmıştır. Böylece hükümetin kısa sürede etkin önlemler alması yolu açılmış oldu. Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisi daha sonra 1982 Anayasası ile daha ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş ve uygulama alanı genişletilmiştir.

Anayasanın 121’nci maddesinde; olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nca, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu yazının sınırları içinde olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri hem çıkış nedenleri hem de sonuç olarak ortaya çıkan uygulamaları ele alınarak, olağanüstü hal kanun hükmündeki kararnamelerinin Anayasa karşısındaki konumu, temel hak ve hürriyetler bakımından getirdikleri hukukun üstünlüğü prensibi kapsamında incelenecektir.

II. OLAĞANDIŞI YÖNETİM KANUN HÜKMÜNDEKİ KARARNAMELERİN HUKUKİ REJİMİ

Kanun hükmündeki kararname (KHK), Anayasada belirtilen koşullar çerçevesinde, Bakanlar Kurulunun, yasama organından almış olduğu sınırlı yetkiye dayanarak yaptığı, yürürlükteki kanunları değiştirebilen ya da kaldırabilen düzenleyici işlemlerdir. Kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılması yetkisinin niteliği konusunda doktrinde bir takım tartışmalar görülmektedir. Bunların içerisinde yetki devri görüşleri de yer almaktadır. Ama Anayasa Mahkemesinin de vurguladığı gibi bu yetki Bakanlar Kuruluna sadece kendine özgün bir şekilde verilmektedir, fakat olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin doğrudan ve yetki kanununa ihtiyaç olmadan çıkarılabilmesi, yürütmenin, sırf çıkarma yetkisi bakımından özerk bir yetki kullanımı niteliğinde görülmelidir.

Anayasamıza göre iki tür kanun hükmünde kararname olup, bunlar ise m. 91’e göre düzenlenen olağan dönem KHK’leri ve m. 121 ve m. 122’ye göre düzenlenen olağanüstü dönemlere özgü KHK’lerdir.² Öncelikle bunlar arasındaki

2 1961 Anayasasından farklı olarak yetki kanununa dayanmaksızın çıkarılabilen olağanüstü hal KHK’leri 1982 Anayasası ile hukukumuzda getirilmiştir.

farklılıkları vurgulamakta yarar vardır. Bu bağlamda yetki, amaç ve süre bakımından bu tür kanun hükmünde kararname arasındaki farklılıklar şunlardır:

1. Olağandışı yönetim usullerinde KHK'lerin çıkartılabilmesi için Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanması, normal dönemlerden birinci farklılık olarak göze çarpmaktadır. Böylece Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna fiilen başkanlık etmesi zorunlu hale gelmektedir (DERDİMAN, 2003: 35). Burada, Cumhurbaşkanı normal dönemde gerek gördüğünde Bakanlar Kumluna Başkanlık etmesi durumundaki statüsünden farklı bir konumda bulunmaktadır. Bir defa burada Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek zorundadır; ayrıca, kararların alınmasında tartışmalara ve oylamaya aktif bir şekilde katılması gerekmektedir (KUZU, 1993: 443).

2. Olağan KHK'ler için, TBMM tarafından çıkarılacak bir yetki kanununa ihtiyaç vardır. Yetki kanununda kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleri, yetkinin kullanılma süresi ve bu süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı gösterilir (m. 91/1 ve 91/2)³. Oysa Anayasanın 91'inci maddesi 5'inci fıkrası; "sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kumlunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır diyerek olağanüstü hal KHK'leri için böyle bir yetki kanununa gerek olmadığını belirtmiştir. Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kumlunun olağanüstü hal KHK'si çıkarma yetkisinin düzenlendiği 121'nci maddenin 3'üncü fıkrasında ise yetki kanunundan bahsedilmeksizin, adı geçen kumun, olağanüstü hali gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarabileceği söylenmektedir.

Bu hali ile, olağanüstü hal KHK'leri, Fransız Anayasasının 37'nci maddesindeki muhtar düzenleme yetkisini çağrıştırmaktadır.⁴

3. Olağan KHK'lerin çıkarılma nedeni anayasanın yasaklamadığı bir alanda, yasama sürecini beklemeyecek denli öncelikli bir gereksinim doğmuş

3 "... 1961 Anayasasında olan iki önemli kural, 1982 Anayasasında yer almamıştır. Bunlardan biri yetkinin 'belli konularda' verilebileceği kuralı, diğeri de yetki yasasında 'yürürlükten kaldırılacak kanun hükmündeki kararnamelerin açıkça gösterilmesi' kuralıdır. Böylece yasa gücünde kararname ile istenilen yasalarda değişiklik yapma olanağı Bakanlar Kuruluna tanınmaktadır."(GÖZÜBÜYÜK, 2004: 262). "Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisi, yetki kanununda öngörülen süre ile sınırlıdır. Anayasa uyarınca (m. 91/3), Bakanlar Kurulunun çekilmesi ya da yasama döneminin sona ermesiyle, belli bir süre için verilmiş yetkinin sona ermesine sebep olmaz."(TEZİÇ, 2004: 33)

4 Fransız Anayasası kanunla düzenlenebilecek konuları saydıktan sonra (m. 34) kanun düzenlenilmesi dışında kalan konuların tanzimi yani düzenlenebilir nitelikte olduğunu, idare tarafından kararnamelerle düzenlemelere konu olabileceğini belirtmiştir. Kanunlarla düzenlenebilecek konular dışındaki konularda böylece idareye özerk ve doğrudan düzenleme yetkisi tanınmıştır. (Bkz: GÜRBÜZ, 1981: 113-115).

olmasıdır., “Olağanüstü hal KHK’lerinin çıkarılabilmesi için ise ülkede daha önce, somut bir gerekçeyle olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilan edilmiş olması zorunludur (EROĞUL, 1999: 33).

4. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK’leri yer bakımından sınırlandırılmıştır. Bu şekildeki KHK’leri ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan edilen yerlerin dışına taşan düzenlemeler yapılamaz.

5. Olağanüstü hal KHK’lerinin amacı olağan yönetim dönemine geçilebilmesini sağlayacak geçici önlemler getirmekken, olağan dönem KHK’lerinin amacı genel ve kalıcı düzenlemeler getirmektir. Olağanüstü hal KHK’lerinin amaç unsuru oldukça geniştir.

6. Olağan KHK’ler ülkenin tümünde ve yürürlükte kaldıkları sürece uygulanırlar. Oysa olağanüstü hal KHK’leri ise, olağandışı yönetim ilan edildiği bölge veya bölgelerde olağandışı yönetim süresince uygulanır.

7. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmündeki kararnamelerle düzenlenemez (91/1). Buna göre olağan dönemdeki KHK’lerde konu sınırlaması mevcuttur. Oysa olağanüstü hal KHK’lerinde böyle bir konu sınırlaması yoktur; çünkü bu fıkranın başında ‘sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde saklı kalmak üzere ’ ibaresi vardır. Ancak Anayasa, 121’nci maddede ise, olağandışı yönetimlerde hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının Olağanüstü Hal Kanunu ile yapılmasını öngörmektedir. Anayasanın 15’inci maddesinde, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmündeki kararnameleri ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması şartlara bağlanmıştır.

8. Olağanüstü KHK’leri, şekil ve usul unsuru açısından Anayasanın getirdiği hükümlere göre; Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM’nin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul iç tüzükte belirlenir (m. 121/3). Anayasada olağan KHK’ler için ise, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün TBMM’ye sunulur, Mecliste önce komisyonlarda, sonra da, Genel Kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşülür karara bağlanır (m. 91/ 6,7,8) denilmektedir. Onay, kamu hukukunda işlemi tamamlayan, işlemi gerçekleştiren bir olaydır. Onaydan önce yönetsel işlem gerçekleşmez ve geçerlilik kazanmaz (AMKD1,1991:70). Olağanüstü hal KHK’lerin Resmi Gazetede yayımlanmakla birlikte yürürlüğe gireceği açıkça da, yürürlüklerinin devamı için TBMM’nin onayı gereklidir.

Anayasada bu kararnamelerin içtüzükle belirleneceği denilmesine rağmen

1996 yılına kadar bu konuda bir içtüzük çıkarılamamıştır. Bu uygulama da çeşitli sorunlara yol açmıştır. İçtüzükte gereken düzenlemenin yapılmaması, olağandışı kararnamelerin meclisçe denetlenmesini de zorunlu olmaktan çıkartıyordu. Yürütme organı, olağandışı kararnamelerle, meclisin siyasal ve anayasanın yargısal denetimi olmaksızın istediğini yapıyordu. İçtüzük düzenlemesi 1996 yılında TBMM'nin 424 sayılı kararı ile yapıldı. TBMM içtüzüğünün 128'inci maddesine göre olağandışı kararnameler "Anayasanın ye İçtüzüğün kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi için koyduğu kurallara göre ancak, komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer kanun hükmünde kararnamelerle, kanun tasarı ve tekliflerinden önce ivedilikle en geç otuz gün içinde görüşülür ve karar bağlanır." Komisyonlarda yirmi gün içinde görüşülmeyen kararnameler, Meclis Başkanlığınca Genel Kurul gündemine alınacaktır.

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi otuz gün içinde TBMM'ce onaylanmazsa ne olacağı İçtüzükte ve Anayasada açıkça belirtilmemiştir. Doktrinde farklı görüşler olmakla birlikte bu konuda Burhan Kuzu'nun, "Parlamentonun ret, kabul ve değiştirerek kabul kararlarını mutlaka açıkça bildirmesi gerekir Belli bir zamanın geçmesiyle Meclisin tasdikine sunulmuş olan KHK'lerin otomatikman kabul veya reddedilmiş olacıklarını ileri sürmek isabetli olmaz. Parlamento susmak suretiyle veya zimnen bu konuda bir karar vermiş sayılmaz. Tasdik işlemi bilfiil gerçekleşmedikçe, KHK'ler idari işlem olarak kalırlar." (KUZU, 1993: 262) şeklinde ifade etmiş olduğu görüşünün diğerlerine oranla daha tutarlı olduğu kanısındayız.

Karşılaştırmalı hukuk bağlamında 1948 tarihli İtalyan Anayasasının 77'nci maddesi incelendiğinde bu nevi kararnamelerin kanun haline geçmeleri için, aynı gün Meclislere sunulmaları mecburdur ve neşirlerinden itibaren 60 gün içinde kanun mahiyetini almadıkları takdirde, neşredildikleri günden itibaren yürürlükten kalkarlar (LÜTEM, 1953: 923) denilmektedir. 1948 tarihli İsviçre Anayasasının 102. maddesinde ise, fevkalâde hal rejimi düzenlenmiş olup, bir yıl içinde halk bu kararnameleri tasdik etmezse hükümsüz kalacakları belirtilmiştir.

KHK'nın 1961 Anayasasına aktarılmasında kaynak alınan 1949 tarihli Alman Anayasasının 80. maddesi ise, daha önce Anayasada düzenlenen ve kötüye kullanıldığı için acı olaylara sebep olan KHK'ye nazaran daha katı kurallar getirmiş yani düzenlemeyi de 'tüzük' başlığı altında yapmıştır. (DERDİMAN, 1996: 136, 137)

III. OLAĞANDIŞI REJİMLERDE TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİN SINIRLANDIRILMASI

Olağanüstü hal KHK'leri için uygulamada en çok rastlanılan problemler temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına yönelik olanlardır. Ülkemizde temel hak ve özgürlükler konusunda Anayasalarımızı incelediğimizde 1924 Anayasasının temelde özgürlüklere yer verdiği halde güvence olmamasına karşın 1961 Anayasasının temel hak ve özgürlüklere ilişkin daha fazla madde içerdiğini ve bunların daha ayrıntılı düzenlendiğini söyleyebiliriz. İlginçtir ki, 1982 Anayasası yeni bir Anayasa olmasına oranla bireyin temel hak ve hürriyetlerine devlet otoritesi karşısında daha güçsüz bir konum vermektedir. Bu bağlamda 1982 Anayasasına bakıldığında temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına yönelik iki madde mevcut olup bunlar; 13'üncü ve 15'inci maddelerdir. 15'inci maddeye göre "savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde... temel hak ve Hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için **Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir**" bu ifadeden de açıkça anlaşılmaktadır ki, olağanüstü hal rejimlerinde, sadece 15'inci madde uygulanır. Anayasanın diğer maddelerinde belirlenen güvenceler geçerli değildir. (GÖZLER, 1990: <http://www.anayasa.gen.tr/olaganustuhul.htm>). İlgili maddenin tamamına bakıldığında, "Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, **milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler** ihlal edilmemek kaydıyla, **durumun gerektirdiği ölçüde** temel hak ve hürriyetlerin kullanılması **kısmen veya tamamen durdurulabilir** veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler ile, ölüm cezalarının infazı dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz." denilmektedir.

Maddeden de açıkça anlaşılabacağı gibi temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması; milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi, durumun gerektiği ölçüde olması ve maddenin ikinci fıkrasında verilen hak ve ilkelerden oluşan çekirdek alana dokunulmaması şartlarına bağlanmıştır. Bu güvenceler Anayasa Mahkemesine olağanüstü durumlarda da hayli etkin bir anayasaya uygunluk denetimi yapma imkânı tanımakta ise de, olağanüstü durumlarda çıkarılan KHK'lerin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla dava açılmaması (m. 148) bu güvencelerin pratik değerini azaltmaktadır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, 15'inci maddeye göre milletlerarası yükümlülükler bağlamında ülkemizin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmeleri ve özellikle de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 15'inci maddesi çerçevesinde sınırlamanın çerçevesi belirlenebilmektedir. AİHS'nin 15'inci maddesi ile Anayasanın 15'inci maddesi içerdikleri hükümler itibarı ile birbirini çağrıştırmaktadır.⁵

Bu bağlamda son yıllarda olan gelişmeler izlenildiğinde, 15 Ocak 2003 tarihinde AİHS'nin barış zamanında idam cezasının kaldırılmasını öngören 6. protokolü imzalamış olan ülkemizin bu gelişmeden bir yıl sonra 9 Ocak 2004'te idam cezasının barış zamanı dışında, savaş ve savaş tehlikesi halinde de kaldırılmasını öngören 13. protokolü de imzaladığı görülmektedir (<http://www.belge.net.com>) Kanımızca ülkemizin bu protokolü imzalaması ile 15'inci maddenin ikinci fıkrasında hak ve ilkelerden oluşan çekirdek alanın istisnası olan 'ölüm cezalarının infazı' hükmü geçerliliğini yitirmiştir ve böylece temel hak ve özgürlüklerin alanı genişletilmiştir.

Uygulamaları ile temel hak ve özgürlükler açısından sıkıntı yaratan OHAL'in kalktığı 30 Kasım 2002'den aylar sonra Danıştay 5'inci Dairesinin, OHAL Valiliği İhdası Hakkındaki 425 Sayılı KHK' nin, OHAL valisinin kullandığı yetkilere karşı dava açılmayacağı kuralını getiren 7'nci maddesinin iptali istemi Anayasa Mahkemesi gündemine gelmiş, Anayasa Mahkemesi Mayıs 2003 tarihinde Danıştay'ın gerekçelerini paylaşıp, söz konusu maddeyi iptal etmiştir. Beşe karşı altı oyla alınan karardan 10 ay sonra 16.03.2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan gerekçede iptali istenen 7'nci maddenin Anayasaya aykırı olduğunun belirtilmiş olması önemli gelişmeler arasındadır. Böylece OHAL döneminde valilik işlemi sonucu mağdur kalan vatandaşlara hak arama yolu açılmış oldu(Radikal Gazetesi: 17.03.2004).

IV. OLAĞANDIŞI YÖNETİM KANUN HÜKMÜNDEKİ KARARNAMELERİN DENETİMİ

Devleti korumak amacıyla acil tedbirleri zamanında almak için yürütmenin üstün yetkilerle donatılması otoriter bir rejimde kendini gösterse de; Kuzunun da dediği gibi bu durum keyfi bir hükümet kurmayı, salt ve saf bir diktatörlük oluşturmayı ve her türlü denetimden kurtulmayı gerektirmez.

5 AİHS' nin olağanüstü hallerle ilgili 15'inci maddesine göre, "Harp veya milletin varlığını tehdit eden diğer umumi bir tehlike halinde her Yüksek Akid taraf ancak durumun ıktiza ettiği nispette ve devletler hukukundan doğan diğer mükellefiyetlere tezat teşkil eylememek şartıyla işbu sözleşmede derpiş olunan mükellefiyetlere aykırı tedbirler alınabilir."

Yetki kanununa dayanılmak suretiyle çıkarılan KHK'ler hem Anayasa Mahkemesinin yargı denetimine, hem de TBMM'nin siyasi denetimine tabi olduğu halde olağanüstü hallerde dayanağını Anayasadan alan Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan KHK'ler sadece TBMM'nin siyasi denetimine tabi bulunmaktadır (GÜRİZ, 1992: 57).

Siyasi denetimin işleyebilmesi için bir defa olağanüstü durumlarda parlamento derhal toplanmalı ve parlamentonun feshi olağanüstü hal boyunca mümkün olmamalıdır. Anayasamız birinci şartı öngördüğü halde (m. 121/1), ikinci şarttan söz etmemiştir; bizce bu önemli bir eksikliktir. Nitekim Fransız Anayasası bu konuda istisnai yetkilerin kullanılması sırasında millet meclisi fesih edilemez (m. 16) hükmünü koymuştur (KUZU, 1993: 440).

Bu denetimi TBMM'nin nasıl yapacağını yukarıda olağanüstü hal kararnamelerinin şekil ve usul unsurunu açıklarken belirtmiştik. Buna göre Anayasanın 121'inci ve 122'nci maddelerinde belirtildiği gibi, olağanüstü hal KHK'leri Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulurlar ve bunların onayına ilişkin süre ve usul içtüzükte belirlenir. İçtüzükle ilgili daha önce açıklama yaptığımız için burada yapılmayacaktır/Burada KHK çıkarma yetkisi veren bir yetki kanunu veya Meclisin her hangi bir yolla yetkilendirmesi söz konusu olmadığından parlamento, alınan tedbirler konusunda "yerindelik denetimi" yapacaktır (KUZU, 1993:358)" Uygulamada siyasi denetim TBMM' nin bir olağanüstü hal KHK'sini ret, onay ve değiştirerek onay işlemi ile 'kanun' biçiminde yapılmaktadır. Bu işlemlerin 'kanun' biçiminde olması bunların Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olması anlamına gelir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin kararına göre bu dönemde çıkarılan KHK'ler Meclisçe onaylandıktan sonra kanuna dönüşecekleri için Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olacaklardır (AMKD1, 1991:104). Ayrıca bu konuda anayasanın denetim yasağını (m. 148) olağanüstü hal KHK'lerinin yasallaşmasından önceki evresi için koymuş olduğu vurgulanmaktadır. Bizim görüşümüzde bu işlemlerin kanun olması ve anayasa denetimine tabi olmaları gerektiği şeklindedir. Bu tür. KHK'lerin kendilerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmeyip, işlemlerinin denetlenmesinin tutarsızlığı gibi gerekçelerle, meclisçe bu işlemlerin 'karar' şeklinde yapılmasının uygun olacağını ileri süren hukukçular⁶ da vardır. Bu gerekçelere katılmakla birlikte, bir şekilde bu kararların denetiminin yapılabilmesi açısından ve anayasada da bu durumu yasaklayıcı bir hüküm olmaması

6 Bu görüşler için bkz. DURAN, Bunalım Kararnameleri, AÜSBFD, Ankara, 1997, s. 152.; GÖZLER, Kanun Hükümündeki Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s.212-230.

nedeniyle anayasanın denetim yasağını olağanüstü hal KHK'lerinin yasallaşmasından önceki evresini içerdiği yolundaki Anayasa Mahkemesi kararının isabetli bir karar olduğu kanısındayız.

Anayasadaki 148'inci maddeye göre, "...olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesine dava açılmaz." Yani olağandışı KHK'ler yargı denetimine tabi değildir.

Anayasanın bu hükmünü hukukun üstünlüğü prensibi kapsamında inceleyecek olursak, Anayasanın bu hükmünün hukukçular arasında eleştiri konusu olduğu görülür:

Sezer'e göre, "...bu rejimlerde, temel hak ve özgürlüklere ilişkin, getirilebilecek sınırlama ve yasaklamalar yargı denetimine bağlı olmamaktadır. Oysa anayasal bir rejim olan olağanüstü yönetim usullerinde de hukukun üstünlüğü ilkesi geçerli olmak zorundadır (Sezer; <http://www.anayasa.gov.tr/ydonum/k.36.htm>)".

Tanör'e göre; "MGK yasalarından sonra 'denetlenemez normlar'ın insan hakları ve hak arama özgürlüğü açısından ikinci büyük paketi olağanüstü dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerdir... Olağanüstü durumlarda yargı denetimine getirilen bu önemli istisna başka kaçamakları da besleyip özendirir... Olay, hukuk devleti ve hak arama özgürlüğü aleyhine Anayasaya sokulan 'denetimsizlik bölgesi'nin nasıl yayılmaya elverişli bir tehlike oluşturduğunu, anayasal-siyasal sistemin yeni yasak ve denetimsizlikler üretebilme yeteneğini de ortaya koymaktadır (TANÖR, 1990: 226)".

Özbudun'a göre, "...bu hüküm, olağanüstü hal rejimlerinin, idarenin takdirî yetkilerinin genişlemesine ve hürriyetin normal zamanlara oranla daha aşırı ölçülerde sınırlandırılmasına rağmen, gene de bir hukuk rejimi olması gerektiği yolundaki yerleşmiş kamu hukuku ilkesine aykırı düşmektedir. Üstelik yargısal denetim yokluğu, Anayasanın 15'inci maddesi ile sıkıyönetim ve olağan üstü hallerde bile vatandaşlara tanınmış olan 'mahfuz alan'ı fiilen etkisiz kalabilir (ÖZBUDUN, 2005: 242)."

Yargısal denetim yasağını eleştirenlere göre olağanüstü hal KHK'lerin Anayasa Mahkemesi denetimi dışında tutulması hukuk devleti ilkesini zedelemektedir. Bu eleştirinin haklılığı anayasa yargısının hukuk devletinin bir şartı olduğu varsayımına dayanmaktadır.

Gözler'e göre biran için bu eleştirileri kabul etmek bile hukuk devletini ön-

gören norm(m.2) ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'leri denetimini Anayasa Mahkemesi dışında bırakan norm (m. 148) aynı anayasanın normlarıdır. Bir anayasanın değişik normları arasında hiyerarşi kurmaya olanak yoktur. Gözler, olağanüstü hal, sıkıyönetim, savaş gibi durumlarda tehlikede olan, kurtarılması gereken hukuk devleti ilkesinden çok daha önemli değerler olabileceğini söyler ve böyle dönemlerde hukuk devleti ilkesinin de bir unsur olarak içinde yer aldığı anayasal sistemin bütününe tehlikede olacağını vurgular. Pozitivist hukuk anlayışı gereği, anayasa koyucunun tercihlerinin yerindeliğini reddedip 148'inci maddenin ilk fıkrası uyarınca olağanüstü hal KHK'lerin denetlenmesinin mümkün olmadığını savunur (GÖZLER, 2000: 212-230). Nitekim Anayasa Mahkemesinin 16.10.1990 tarihli 325 sayılı kararında "...Anayasa kural ve ilkeleri, etki ve değer bakımından eşit olup hangi sebeple olursa olsun birinin ötekine üstün tutulmasına olanak bulunmadığından, bunların bir arada ve hukukun genel kuralları göz önünde tutularak uygulanmaları zorunludur." deyişle Gözler'in görüşünü doğruladığını görüyoruz.

Durum böyle olmakla beraber, 424 ve 425 sayılı KHK'lerin iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Mahkeme esasın incelemesine geçeceği anda hükümet, 424 sayılı KHK'yi yürürlükten kaldırarak yerine 430 sayılı KHK'yi çıkarmıştır. Anayasa Mahkemesi 10 Ocak 1991 tarihli 1991/1 sayılı kararıyla, kendisinden denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamayacağını vurgulayıp, olağanüstü hal kanun hükmündeki kararname hakkında inceleme yapabileceğini ve bu incelemenin 'olağanüstü hal KHK' adı altında getirilen hükümlerin gerçekten de bir olağanüstü hal KHK'si olup, olmadığının incelenmesi, şeklinde olacağını benimsemiştir. Anayasa Mahkemesi bir düzenlemenin 'olağandışı' kararname niteliğinde olduğunu söyleyebilmek için konu, yer ve zamana bağlı üç ölçüt geliştirmiştir:

1. Bu tür KHK'ler ile yalnızca olağanüstü hal ilanını gerektiren nedenler gözetilerek bu nedenlerin ortadan kaldırılmasına yönelik kısmi önlemler alınabilir (AMKD1, 1991: 99).
2. Olağanüstü hal KHK'lerinin uygulanacağı yer olağanüstü hal ilan edilen bölge veya bölgelerdir. Ülkenin bir bölgesi için ilan edilen olağanüstü hal nedeniyle olağanüstü hal ilan edilmeyen yerlerde olağanüstü hal KHK'lerine geçerlilik tanınmaz (AMKD2, 1991: 398).
3. Olağanüstü Hal Yasası ve Sıkıyönetim Yasası, olağanüstü halin ilan edildiği bölge veya bölgelerde olağanüstü halin ve sıkıyönetimin deva-

mı süresince uygulanır (AMKD2, 1999: 398- 399).⁷ Olağanüstü halin sona ermesine karşın, olağanüstü hal KHK' sindeki kuralların uygulanmasının devam etmesi olanaksızdır. Bu nedenle olağanüstü hal KHK'leri ile yasalarda değişiklik yapılamaz. Olağanüstü hal KHK'leri ile getirilen kuralların olağanüstü hal bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulamalarının devamı isteniyorsa bu konudaki düzenlemelerin yasa ile yapılması zorunludur (KESER, www.hukukcu.com/bilimsel/kitaplar/ozan_keser.htm).

Bu bağlamda bakıldığı zaman Anayasa Mahkemesi verdiği kararlar kendisi ile çelişmektedir. Yüksek mahkemenin yetki yasasına dayanmayan, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan KHK'yi olağanüstü hal KHK saymayıp, olağan KHK olarak nitelendirmesi ve bu kapsamda denetlemesi kendi içinde bir çelişkidir. 'İptal davasına konu yapılamayan bir hususun, aynı sonucu doğuran defi yolu ile Anayasaya aykırılığının ileri sürülmesi düşünülemezdi' (KUZU, 1993: 37). Yüksek Mahkeme bu uygulaması ile hukuksuzluğu engellemek için başka bir hukuksuzluğa yol açmıştır.

Gözler bu durumun İctüzüğün 8'inci maddesi ve sonra 10 Kasım 1983 tarihli ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki Kanunun 45'inci maddesine ve Anayasanın 148'inci maddesine aykırı olduğunu savunur. Bu bağlamda şahsi görüşümüz Gözler'in görüşleriyle aynı doğrultudadır. Anayasa Mahkemesi burada işin esasını incelemeye yetkili değildir. Şüphesiz ki, Anayasa Mahkemesi önüne gelen metnin adıyla bağlı değildir ancak, uygulamada Anayasa Mahkemesine gönderilen şekil ve usul bakımından olağanüstü hal KHK'sı olan kararnamelerin hepsi olağanüstü hal KHK'sı adı altında gelmemektedir. Anayasa Mahkemesi burada dayanağını aldığı Anayasanın hükmüne (m. 148) aykırı davranmış, yetkisizlikle geri çevirmesi gereken kararın esasını incelemiştir.

SONUÇ

Netice itibariyle olağanüstü hal KHK'leri uygulamada olumsuzluklara yol açsa da yürütmenin olağanüstü dönemlerde çabuk çözüm getirmeleri bakımından gerekli düzenlemelerdir. Olağanüstü hal durumunun gerekçelerine ters dü-

7 'Olağanüstü hal uygulaması 30 Kasım 2002 tarihi itibari ile kaldırılmış olmakla birlikte, Olağanüstü Hal Kanunu yürürlüğünü korumaktadır... işkence ve kötü muamele suçları açısından öne çıkan ve uygulamada yakınmalara neden olan KHK'lerin başında 430 sayılı KHK gelmektedir'. Ayrıntılı bilgi için bkz. www.ihd.org.tr/kitap/isikence/ohalk.htm; 06.02.2006.

şen, etkin çözümü geciktirici sınırlandırmalar yapılmamalıdır. 1982 Anayasası hükümleri gereğince Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olmamaları gerekir, bu bağlamda yapılan denetim hangi isim altında olursa olsun Anayasaya aykırı olacaktır.

Uygulamadaki olumsuzluklar bu KHK'lerin amacı dışında kullanılmalarından doğmaktadır. Bu rejimlerde aşırı güç kazanan yönetimin keyfi davranışları temel hak ve özgürlükler açısından sıkıntı yaratmaktadır. Bu sorunun giderilmesi ancak, hükümetin çözüme dayalı etkin politikaları ve yöneticilerin çözüm yolundaki iradeleri ile olabilecektir. Ayrıca olağanüstü hale sebep olan durum biter bitmez, normal döneme geçilmeli, bu dönemde kullanılan istisnai yetkiler ve uygulamalar otomatikman sona ermelidir.

Olağanüstü halin ilanını ve alınan olağanüstü tedbirlerin devleti tehlikeden kurtarmaya yönelik olup olmadığının denetlenmesi işini yargı organlarına bırakmamak gerekir. Çünkü bu tip tasarruflar siyasi muhtevallik işlemlerdir; bunların denetimi eninde sonunda yerindelik denetimine düşme tehlikesini taşır. Yargı organlarının denetimine bırakılacak hususlar başka bir çerçevede ele alınmalıdır. Basit tedbirler, özellikle siyasi organları çok fazla ilgilendirmeyen uygulama tedbirlerinin denetimi yargı organlarına bırakılmalıdır (KUZU, 1993: 356).

Belirtmek gerekir ki, 1961 Anayasası gibi olağanüstü rejimler sonucu hazırlanmış olan 1982 Anayasası toplumdaki gelişmelerin gerisinde kalan katı bir anayasadır. En önemlisi de dayanağını bu Anayasadan alan bir kurum olan Anayasa Mahkemesi içtihatları da tutarsızlık gösterip, Anayasanın 153'üncü maddesine aykırı kararlar alabilmektedir. Böyle bir durumda en uygun çözümün zamanın gereklerine, toplumdaki gelişmelere uygun anayasa değişikliğinin yapılması ve Anayasa Mahkemesinin görevlerinin yeniden düzenlenilmesi olduğu kanaatindeyiz. Ancak Şeref Gözü'ün de dediği gibi anayasalara her sorunu çözebilecek bir araç gözü ile bakılmasının, ona katlanabileceğinden fazlasını yüklemek olacağını unutmamak gerekir.

KAYNAKÇA

- BİLGİN, Pertev, (1976): 1961 **Anayasasına Göre Sıkıyönetim**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- DERDİMAN, R. Cengiz, (1996): **“Türk Kamu Yönetimi ve Hukukunda Kanun Hükümünde Kararnameler” (1982 Anayasasının 91. maddesinin değerlendirilmesi)** SBFD (Prof. Dr. Oral SENDER'e Armağan), Cilt: 51 Ocak- Aralık sayı 1-4.
- DERDİMAN, R. Cengiz, (2003): **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı**, Alfa Yayınları, Bursa.

- DURAN, Lûtfi, (1997): “Bunalım Kararnameleri”, **AÜSBFD**, Cilt:50, Sayı: 3- 4,p
- EROĞUL, Cem, (1999): “Anayasası Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM’ce Onaylanması”, **AÜSBFD**, Cilt: 54 Sayı: 4.
- GÖZLER, Kemal, (1990): “**Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Rejimi**”, Ankara Barosu Dergisi, yıl:47, sayı 4, Ağustos, s.561-590, <http://www.anayasa.gen.tr/olanustuhal.htm>, Erişim Tarihi: 25.03.2006.
- GÖZLER, Kemal, (2000): Kanun Hükmündeki Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa,s.212-230, <http://www.anayasa.gen.tr/khk> Erişim Tarihi: 24.03.2006.
- GÖZLER, Kemal, (2002): **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (2004): **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları (13, Baskı), Ankara.
- GÜRBÜZ, Yaşar, (1981): **Anayasalar**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- GÜRİZ, Adnan, (1992): **Hukuk Başlangıcı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- KESER, Ozan, “**Olağanüstü Yönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi**”, http://hukukcu.com/bilimsel/kitaplar/ozan_keser.htm. Erişim Tarihi:25.03.-2006
- KUZU, Burhan, (1993): **Olağanüstü Hal Kavramı ve Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi**, Kazancı Yayınları, İstanbul.
- LÜTEM, İlhan, (1953): **Yeni Anayasalar Kitap III, Türk Hukuk Kurumu Telif ve Tercüme Serisi: 21**, Ankara.
- ONAR, Sıddık Sami, (1966): **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, cilt: I, Hak Kitabevi, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun, (2005): **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları (8 Baskı), Ankara.
- SEZER, Ahmet Necdet, **Anayasa Mahkemesi 36. Yıl Kuruluş Günü Konuşması**, 27.04.1998, <http://www.anayasa.gov.tr/ydonum/k36.htm> Erişim Tarihi: 25.03.2006.
- TANÖR, Bülent, (1990): **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları,İstanbul.
- TEZİÇ, Erdoğan, (2004): **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları (9. Baskı), İstanbul.
- AMKD1, (1991): “E. 1990/25, K. 1991/1,” **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 27, Cilt: 1, s.65-130.
- AMKD2, (1991): “E. 1991/6, K. 1991/20,” **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 27, Cilt: 1,s.375-421.
- AIHS’nin 6. ve 13. Protokolü: <http://www.belge.net.com>, E. Tarihi: 06.02.2006, <http://www.ihd.org.tr/kitap/iskenca/ohalk.htm> , E. Tarihi: 06.02.2006.
- OHAL’ yargı yasağı kaldırıldı. **Radikal Gazetesi**, 17.03.2004.

YENİ AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI HANGİ İLKELERİ İÇERİYOR (6)

Ahmet ÖZER
Emekli Vali

BİRLİK'İN KOORDİNE EDİCİ, DESTEKLEYİCİ YA DA TAMAMLAYICI FAALİYETLER GÖSTEREBİLECEĞİ ALANLAR

Madde III - 278

Halk Sağlığı

1. İnsan sağlığının en yüksek düzeyde korunması, Birlik'in tüm faaliyet ve politikalarının uygulanmasında güvence altındadır.

Birlik, halk sağlığının iyileştirilmesine, hastalıkların önlenmesine, bedensel ve zihinsel sağlığa yönelik tehlikelerin önüne geçilmesine ilişkin ulusal politikaları tamamlayıcı faaliyetlerde bulunur.

Bu faaliyetler özellikle:

a) Sağlık konusunda eğitim, bilgilendirme ile birlikte hastalık sebepleri, yayılmaları ve önlenmeleri üzerinde araştırmalar yapılmasını özendirerek sağlığı tehdit eden tüm felaketlere karşı mücadele edilmesi,

b) Ülke sınırlarını aşan ciddi boyutlu sağlık tehditlerinin izlenmesi, erken uyarı ve bunlarla savaşılmıştır.

Birlik, bilgilendirme ve önleme dahil olmak üzere, Üye Devletlerin uyuşturucu ile mücadele, onun insan sağlığı üzerindeki etkilerini azaltma yönündeki uygulamalarını tamamlar.

2. Birlik, bu maddede anılan alanlarda, Üye Devletler arasındaki işbirliğini teşvik eder ve faaliyetlerine destek verir. Sınır aşan alanlarda tamamlayıcı sağlık hizmetlerini geliştirmek için Üye Devletler arasında işbirliğini özellikle destekler.

Üye Devletler Komisyonla ilişki kurarak, 1. paragrafta belirtilen alanlarda izleyecekleri politikaları ve programları kendi aralarında uyumlu hale getirirler.

Komisyon, Üye Devletlerle yakın işbirliği içinde, bu uyumu daha da geliştirmek, özellikle yönlendirmek ve göstergeleri belirlemek, karşılıklı uygulamayı en iyi şekilde organize etmek, sürekli gözetim ve gelişim için gerekli unsurları hazırlamak amacıyla tüm girişimlerde bulunabilir. Avrupa Parlamentosu'na bu konuda eksiksiz bilgi verilir.

3. Birlik ve Üye Devletler, halk sağlığı konusunda üçüncü ülkeler ve yetkili uluslararası kuruluşlarla işbirliğinde bulunurlar.

4. Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları, ortak güvenlik konularının yerine getirilmesi için aşağıdaki önlemleri alarak, maddede belirtilen hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunurlar.

a) İnsan kökenli organların ve maddelerin, kan ve kan türevlerinin kalitesi ve güvenliği konularında yüksek standartlar getiren önlemler (Söz konusu önlemler herhangi bir Üye Devletin daha sıkı koruyucu önlemlerin sürdürmesini ve uygulamasını engellemez.),

b) Halk sağlığının korunmasını hedefleyen veterinerlik ve bitki sağlığı alanındaki önlemler,

c) Tıbbi kullanıma yönelik tıp ürünleri ve aygıtları için yüksek güvenlik ve kalite standartları oluşturan önlemler,

d) Ciddi boyutlu sınıraşan sağlık tehditlerinin izlenmesi, erken uyarı ve bunlarla mücadeleyle ilişkin önlemler.

Bu tür Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları, Bölgeler Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul edilir.

5. Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları aynı zamanda Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüklerinin uyumlu kılınması dışında, insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi ve sınır ötesi felaketlere karşı alınacak önlemleri içerir. Söz konusu yasalar, Bölgeler Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul edilirler.

6. Bu maddedeki amaçlar doğrultusunda Konsey, Komisyonun önerileri üzerine tavsiye kararı alabilir.

7. Birlik, Üye Devletlerin sağlık hizmetlerinin ve tıbbi bakımın organize edilmesi ve bu hizmetlerin halka ulaştırılması yönündeki sorumluluklarına saygı gösterir. Üye Devletlerin, sağlık hizmetleri ve tıbbi tedavilerin yönetimi için kendilerine gönderilen kaynakların amacına uygun sarfını içerir.

Madde III- 279

Sanayi

1. Birlik ve Üye Devletler, Birlik içinde sanayi alanında rekabetin mevcudiyeti için gerekli koşulların oluşmasına dikkat ederler.

Bu amaçla, açık ve rekabetçi piyasa sistemine göre şu faaliyetleri hedefler:

- a) Sanayiın yapısal değişikliklere uyum sağlamasının hızlandırılması,
- b) Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler başta olmak üzere, Birlik içindeki işletmelerin girişimlerinin ve gelişmelerinin lehine bir ortamın teşvik edilmesi,
- c) İşletmeler arasında işbirliğinin teşvik edilmesi,
- d) Yenilik, araştırma ve teknolojik kalkınma politikalarının geliştirilmesi,

2. Üye Devletler, Komisyonda bağlantılı olarak birbirleriyle istişarede bulunurlar ve gerekli hallerde faaliyetlerini koordine ederler. Komisyon, bu uyumu daha da geliştirmek, özellikle yönlendirmek, göstergeleri belirlemek, karşılıklı uygulamayı en iyi şekilde organize etmek, sürekli gözetim ve gelişim için gerekli unsurları hazırlamak amacıyla tüm girişimlerde bulunabilir. Bu konuda Avrupa Parlamentosu bilgilendirilir.

3. Birlik, Anayasa'nın diğer hükümleri kapsamında izlediği politikalar ve faaliyetleriyle 1. maddede belirtilen hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunur. Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüklerinin uyumlu hale getirilmesi hariç olmak üzere, Üye Devletlerin 1. maddede belirtilen hedeflere ulaşma yönündeki faaliyetlerini desteklemek için özel önlemler alabilir. Söz konusu yasalar Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul ederler.

Bu bölüm, rekabetin bozulmasına yol açan veya mali hükümlerle ücretlilerin hakları ve çıkarlarına ilişkin hükümler içeren herhangi bir önlemin Birlik tarafından uygulanması için bir temel oluşturmaz.

Madde III- 280

Kültür

1. Birlik, ulusal ve bölgesel çeşitliliğe saygı duyarak ve aynı zamanda ortak kültürel mirası öne çıkararak. Üye Devletlerin kültürlerinin zenginleşmesine katkıda ulunur.

2. Üye Devletler arasında işbirliğinin teşvik edilmesi, gerekirse aşağıdaki alanlarda Üye Devletlerin faaliyetlerinin desteklenmesi ve tamamlanması Birlik faaliyetleri arasında yer alır.

- a) Avrupa halklarına ait kültürün ve tarihin bilinmesi ve yayılması,
- b) Avrupa ölçeğinde önem taşıyan kültürel mirasın korunması,
- c) Ticari olmayan karşılıklı kültürel faaliyetler,
- d) İşitsel-görsel (audiovisual) sektör dahil olmak üzere, sanat ve edebiyat alanında yaratıcı faaliyetler,

3. Birlik ve Üye Devletler, kültür alanında üçüncü ülkelerle, yetkili uluslararası kuruluşlarla ve özellikle Avrupa Konseyi ile işbirliğinde bulunurlar.

4. Birlik, özellikle kültür farklılıklarına saygı göstermek ve onları geliştirmek amacıyla, Birlik Anayasasının diğer hükümlerinde yer alan faaliyetlerinde kültürel bakışı daima göz önünde bulundurur.

5. Bu maddede öngörülen amaçlara ulaşılmasını sağlamak için;

a) Avrupa Yasaları ve çerçeve yasaları, Üye Devletlerin yasalarının tüzüğünün uyumlu kılınması dışında, teşvik edici faaliyetleri düzenler. Bu yasalar Bölgeler Komitesine danışılarak kabul edilir.

b) Konsey, Komitenin öneride bulunması halinde tavsiyelerde bulunur.

Madde III -281

Turizm

1. Birlik, turizm alanında, Birlik içinde, özellikle bu sektörde çalışan işletmelerin arasında rekabeti teşvik ederek Üye Devletlerin faaliyetlerine katkıda bulunur.

Bu amaçla Birlik,

a) Bu sektördeki teşebbüslerin gelişmesine uygun bir çevrenin yaratılmasını teşvik eder.

b) Özellikle güzel örneklerin değişimi yoluyla Üye Devletler arasında işbirliğini destekler.

2. Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları Üye Devletler arasında bu maddede belirtilen amaçlara ulaşmaya yönelik tamamlayıcı özel önlemleri alırlar. Bu yasalar, Üye Devletlerin yasa ve tüzüklerinin yakınlaştırılmasını içermez.

Madde III-282

Eğitim, Gençlik, Spor

Birlik, Üye Devletler arasında işbirliğini teşvik ederek ve gerektiğinde faaliyetleri destekleyerek ve tamamlayarak, eğitim kalitesinin geliştirilmesine katkıda bulunur.

Birlik, eğitimin içeriği ve eğitim sisteminin örgütlenmesi ile kültürel ve dil çeşitlilikleri açısından Üye Devletlerin sorumluluklarına tam olarak saygı gösterir.

Birlik, sporun gönüllülüğe dayalı özelliğini, yapısını, toplumsal ve eğitici işlevini göz önünde bulundurarak, sporun sorunlarının çözümüne katkıda bulunur.

Birlik şu amaçları öngörür.

a) Özellikle Üye Devletlerin dillerinin öğretimi ve yayılması yoluyla, eğitimin Avrupa boyutunda geliştirilmesi,

b) Öğrenim dönemleriyle diplomaların akademik olarak tanınması dahil, öğrenci ve öğretmenlerin Birlik üyesi ülkeler arasında hareketliliklerinin teşvik edilmesi,

c) Eğitim kurumları arasında işbirliğinin geliştirilmesi,

d) Üye Devletlerin eğitim sistemlerinde ortak olan hususlarda, bilgi ve deneyim alış verişinin geliştirilmesi,

e) Gençlerin ve eğitimcilerin karşılıklı değişimlerinin teşvik edilmesi ve gençlerin Avrupanın demokratik yaşamına katkılarının özendirilmesi,

f) Uzaktan eğitimin geliştirilmesi ve desteklenmesi,

g) Müsabakalarda kurallara uygunluğun ve sporla ilgili teşkilatlar arasında işbirliğinin teşvik edilmesi; sporcuların, özellikle gençlerin bedensel ve ahlaki yönden korunarak, sporun Avrupa boyutunda geliştirilmesi.

2. Birlik ve Üye Devletler, başta Avrupa Konseyi olmak üzere, eğitim alanında üçüncü ülkelerle ve yetkili uluslararası kuruluşlarla işbirliğinde bulunurlar.

3. Bu maddede öngörülen amaçları gerçekleştirmek üzere,

a) Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları, Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüklerinin uyumlu kılınması dışında, teşvik edici önlemleri alırlar. Söz konusu

yasalar, Bölgeler Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Komiteye danıştıktan sonra kabul edilir.

- b) Komisyonun bir önerisi üzerine, Konsey tavsiyeleri kabul eder.

Madde III-283

Mesleki Eğitim

Birlik, mesleki eğitimin içeriği örgütlenmesi konusunda Üye Devletlerin sorumluluklarına tam olarak saygı göstererek, Üye Devletlerin faaliyetlerini destekleyen ve tamamlayan bir mesleki eğitim politikası uygular.

Birlik faaliyetinin hedefleri şunlardır.

- a) Özellikle mesleki eğitim ve meslek içi eğitim yoluyla, endüstriyel değişimlere uyumun kolaylaştırılması,

- b) Çalışma alanında işe girmeyi, gerekirse yeniden girmeyi kolaylaştırmak amacıyla başlangıçta verilen eğitimin sürekli hale getirilmesi,

- c) Mesleki eğitime erişimin kolaylaştırılması ve özellikle başta gençler olmak üzere, eğitimcilerin ve eğitim alanında hareketliliğin teşvik edilmesi

- d) Öğretim ve eğitim kurumları ile şirketler arasında eğitim alanında işbirliğinin teşvik edilmesi,

- e) Üye Devletlerin eğitim sistemlerinde ortak olan konularda bilgi ve deneyim alışverişinin geliştirilmesi,

2. Birlik ve Üye Devletler, mesleki eğitim alanında üçüncü ülkeler ve yetkili uluslararası örgütlerle işbirliğinde bulunurlar.

3. Bu maddede belirtilen amaçlara katkıda bulunmak için:

- a) Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları, Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüklerinin herhangi bir şekilde uyumlulaştırılması dışında, bu maddelerde belirtilen hedeflere ulaşılmasına destek verir Söz konusu yasalar Bölgeler Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışıldıktan sonra kabul edilir.

- b) Konsey, Komisyonun teklifi üzerine tavsiyelerde bulunabilir.

Madde III- 284

Sivil Savunma

1. Birlik, kendi içinde meydana gelen doğal ya da insan kaynaklı felaketlere karşı önleme ve koruma sistemlerinin etkinliğinin artırılması amacıyla, Üye Devletler arasında işbirliğini teşvik eder.

Bu alanda Birlik'in hedefleri şunlardır.

Risk önleme, sivil savunma personelinin hazırlanması ve doğal ya da insan kaynaklı felaketlere yanıt verme konularında Üye Devletlerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki faaliyetlerinin desteklenmesi ve tamamlanması,

Ulusal sivil savunma birimleri arasında operasyon düzeyinde hızlı ve etkili işbirliğinin desteklenmesi,

Sivil savunma konusunda uluslararası düzeyde çalışmalar arasında tutarlılığın sağlanması,

2. Birinci paragrafta belirlenen hedeflere ulaşılmasına yardımcı olunması için Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüğünün uyumlulaştırılması hariç, önlemler Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları tarafından belirlenir.

Madde III-285

İdari İşbirliği

1. Birlik yasalarının Üye Devletler tarafından ulusal planda etkili olarak uygulanması, Birlik'in düzenli şekilde işletilmesi için zorunludur ve bu ortak çıkar sorunu olarak kabul edilmelidir.

2. Birlik hukukunun uygulamaya konulmasında yönetsel kapasitelerini artırmak üzere, Birlik, Üye Devletlerin bu yöndeki çabalarını destekleyebilir. Böyle bir faaliyet, özellikle bilgi ve idari memur değişiminin yanı sıra, eğitim programlarının desteklenmesinin kolaylaştırılmasını içerebilir. Hiç bir Üye Devlet böyle bir desteğe başvurmamak zorunda değildir.

Avrupa yasası, bu amaçla Üye Devletlerin yasa ve tüzüklerinin uyumlu kılınması hariç olmak üzere gerekli önlemleri alır.

3. Bu madde, Üye Devletlerin Birlik yasalarını uygulama yükümlülüklerine, Komisyonun ödevlerine ve ayrıcalığına hâlel getirmez. Bu madde aynı zamanda, Anayasa'nın Üye Devletler arasında ve Üye Devletlerle Birlik arasında işbirliğini öngören diğer hükümlerini de ihlal etmez.

Madde III-286

Denizasırlı Ülkeler ve Bölgelerle Ortaklık

Açıklama :

Bundan sonra Anayasa maddelerinin içeriği özet olarak verilecektir.

Danimarka, Fransa, Hollanda ve İngiltere ile özel ilişkileri olan ve Avrupa'da bulunmayan ülkeler ve bölgeler Birlik ile ortaklık içinde olurlar.

Bu başlık altındaki hükümler özel protokolünde belirtilen hükümlere tabi olarak Grönland'a da uygulanır.

Ortaklığın amacı, bu ülkelerin ve bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasının teşvik edilmesi ve söz konusu ülkeler ve bölgelerle bir bütün olarak, Birlik arasında ekonomik ilişkiler kurulmasıdır.

Madde III- 287

Ortaklık şu amaçları güder:

- a) Üye Devletler bakımından ticari yönden kendi aralarında geçerli olan hükümler, bu ortaklık içindeki ülkeler için de geçerlidir.
- b) Söz konusu ülke ve bölgelerden her biri özel ilişki içinde olduğu Avrupa ülkesiyle hangi ilişkide ise, AB üyesi ülkelerle aynı ilişkiyi sürdürecektir.
- c) Üye Devletler, söz konusu ülke ve bölgelerin kalkınmasına yatırımlarla katkıda bulunurlar.

Madde 288

Ortaklığa dahil ülkelerden ve bölgelerden Üye Devletlere yapılan ithalat gümrük vergisine tabi olmaz.

Madde 289

Bu ticari ilişkilerden zarar gören bir Üye Devlet, Komisyon'dan buna bir çare bulunmasını isteyebilir.

Madde 290

Halk sağlığını, kamu güvenliğini ve kamu yararını düzenleyen hükümler saklı kalmak üzere, Üye Devletler topraklarında çalışacak işçilerin hareket serbestisi 291. nci madde esaslarına göre düzenlenir.

Madde 291

Konsey, Komisyon'dan gelen teklif üzerine, söz konusu ülkeler ve bölgelerin Birlik ile ortaklara ilişkin kuralları oybirliği ile kabul eder. Bu yasalar ve çerçeve yasaları Avrupa Parlamentosuna danışıldıktan sonra kabul edilir.

Madde 292
Birlik'in Dış Faaliyetleri
Genel Uygulama Hükümleri

Birlik'in uluslararası alanda faaliyetleri, kendi kuruluşu, gelişimi ve genişlemesi sırasında uyguladığı ilkelere dayanır.

Bunlar, demokrasi, hukuk devleti, insan haklarının ve temel özgürlüklerin evrenselliği ve bölünmezliği, insan onuru, eşitlik ve dayanışmadır.

Birlik, bu değerleri paylaşan, üçüncü ülkeler ve bölgesel ya da küresel uluslararası örgütlerle ilişkileri geliştirir, ortaklıklar kurar, özellikle Birleşmiş Milletler bünyesinde ortak sorunlara çözümler bulunmasını teşvik eder.

Birlik aşağıdaki amaçlara ulaşmak için uluslararası ilişkilerin tüm alanlarında yüksek derecede işbirliği içinde çalışır.

a) Birlik'in ortak değerlerini, temel çıkarlarını, güvenliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak,

b) Demokrasi, hukuk devleti, insan hakları ve uluslararası hukuku pekiştirmek ve desteklemek,

c) Birleşmiş Milletler Antlaşması ve Helsinki Senedindeki ilkelere ve Paris Şartı'nın amaçlarına uygun olarak, barışı sürdürmek, çatışmaları önlemek ve uluslararası güvenliği güçlendirmek,

d) Yoksulluğun yok edilmesi için kalkınmakta olan ülkelerin sürdürülebilir ekonomik, sosyal ve çevresel kalkınmasına destek olmak,

e) Uluslararası ticareti sınırlayan engelleri sürekli ortadan kaldırarak, dünya ticaretinde bütünleşmeyi teşvik etmek,

f) Sürdürülebilir bir kalkınmayı sağlamak için, çevre kalitesinin ve küresel doğal kaynakların korunmasına ve iyileştirilmesine yardımcı olmak,

g) Halkların, ülkelerin ve bölgelerin doğal ya da insan kaynaklı felaketlerle başa çıkmasına yardımcı olmak,

h) Daha güçlü ve çok taraflı bir işbirliğine, küresel alanda iyi yönetime dayalı bir sistemin oluşmasına yardımcı olmak.

Madde 293

Konsey, yukarıdaki maddede yer alan hedefler doğrultusunda Birlik'in stratejik çıkarlarını saptar.

Madde 294

Ortak Güvenlik ve Dış Politika

Birlik, dış ilişkilerinin amaçları ve ilkeleri bağlamında, bütün dış politika ve güvenlik alanlarını kapsayan, ortak bir dış politika ve güvenlik politikasını tespit eder ve uygulamaya koyar.

Üye Devletler, ortak dış politika ve güvenlik politikasını etkin ve koşulsuz olarak ve karşılıklı dayanışma ve sadakat ruhu içinde desteklerler.

Üye Devletler, karşılıklı dayanışmalarını artırmak ve geliştirmek için birlikte çalışırlar. Birlik'in çıkarlarına ters düşecek veya uluslararası ilişkilerde birleştirici bir güç olarak etkinliğine zarar verecek herhangi bir faaliyetten kaçınırlar.

Konsey ve Birlik Dışişleri Bakanı, bu ilkelere uyulmasını sağlarlar.

Avrupa Konseyi, savunma konuları da dahil olmak üzere, ortak dış politikanın ve güvenlik politikasının genel hatlarını tespit eder.

Uluslararası gelişmelerin gerektirdiği hallerde, Avrupa Konseyi Başkanı, söz konusu gelişmeler karşısında Birlik politikasının stratejik hatlarını tanımlamak amacıyla Avrupa Konseyini olağanüstü toplantıya çağırır.

Madde III- 295

Konsey, Avrupa Konseyi tarafından tanımlanan temel hatlar ve stratejik hatlar temelinde, ortak dış politikanın ve güvenlik politikasının tanımlanması ve uygulanması için gerekli Avrupa kararlarını kabul eder.

Dışişleri Konseyine başkanlık eden Birlik Dışişleri Bakanı, ortak politikanın ve güvenlik politikasının hazırlanması için önerilerde bulunur ve Avrupa Konseyi ile Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa kararlarının uygulanmasını sağlar.

Madde III- 296

Birlik, ortak dış politika ve güvenlik politikasını ilgilendiren konularda Birlik, Dışişleri Bakanı tarafından temsil edilir. Dışişleri Bakanı, Birlik adına siyasi diyalogu yürütür ve Birlik'in tutumunu uluslararası örgütlerde ve uluslararası konferanslarda ifade eder.

Madde III- 297

Birlik'in bir uluslararası operasyonel faaliyette yer alması Konsey kararı ile olur. Bu kararda faaliyetin hedefi, kapsamı, Birlikçe kullanılacak araçlar, süresi ve uygulama koşulları belirtilir. Söz konusu Avrupa kararları benimsedikleri tutumda ve faaliyetin yürütülmesinde Üye Devletleri bağlar.

Madde III- 298

Konsey, özel bir konu ya da coğrafi yönden özel nitelikte bir sorun hakkında Birlik'in tutumunu belirleyen Avrupa kararlarını kabul eder.

Ortak dış politika ve güvenlik politikasıyla ilgili bir sorunu Konsey'e götürmede, herhangi bir Üye Ülke ve Birlik'in Dışışleri Bakanı yetkilidir. Gerekirse Komisyon, Birlik'in Dışışleri Bakanıyla birlikte aynı öneride bulunabilir.

Madde III- 299

Hızlı bir karar alınması gereken hallerde, Birlik Dışışleri Bakanı, bir Üye Ülkenin veya kendisinin önerisiyle kırk sekiz saat içinde, acil durumlarda daha kısa bir sürede Bakanlar Konseyini olağanüstü toplantıya çağırır.

Madde III- 300

Bu kısımda yer alan Avrupa kararları Konsey'de oybirliği ile karara bağlanır. Bakanlar Konsey'inin herhangi bir üyesi bu oylamada çekimser oyu kullanabilir. Bu durumda alınan kararı uygulama durumunda bulunmaz. Ancak kararın diğer Üye Devletlerce uygulanmasına saygı gösterir. Üye Devletlerin üçte birini temsil eden Devletlerin Birlik içinde toplam nüfusu en az üçte biri oluştursa karar alınmaz.

Anayasa'nın 1-40. maddesinin 5 inci paragrafında yer alan dış ilişkiler konusunda Birlik bir yaklaşımda bulunur ve bir karar alırsa, Birlik'in Dışışleri Bakanı ve Üye Devletlerin Dışışleri Bakanları Bakanlar Konsey'inde faaliyetlerini buna göre koordine ederler.

Madde III- 301

Üye Devletlerin heyetleri ve Birlik delegasyonları üçüncü ülkelerle işbirliğinde bulunur ve ortak bir yaklaşımın oluşturulup uygulanmasına katkıda bulunurlar.

Madde III- 302

Konsey, Birlik Dışışleri Bakanının önerisi üzerine özel politika konularıyla meşgul olmak üzere bir özel temsilci atayabilir. Özel temsilci, Birlik Dışışleri Bakanının emri altında görev yapar.

Madde III-303

Birlik, bu kısımda ele alınan konularda ülkeler ve uluslararası örgütlerle antlaşmalar yapabilir.

Birlik Dışışleri Bakanı, ortak dış politika ve savunma politikasının ana özellikleri ve seçenekleri hakkında Avrupa Parlamentosuna danışır. Bakan bu. Parlamentonun görüşlerinin göz önünde bulundurulmasını sağlar, gelişmeler hakkında Parlametoyu bilgilendirir. Özel temsilcilerden de bilgi alınır.

Madde III- 304

Avrupa Parlamentosu, Konsey'e ve Birlik Dışışleri Bakanına sorular sorabilir, tavsiyelerde bulunabilir. Avrupa Parlamentosu yılda iki kez, ortak güvenlik ve savunma politikası dahil olmak üzere, ortak dış politika ve güvenlik politikasının ilerleyişi hakkında müzakerelerde bulunur.

Madde III- 305

Üye Devletler, uluslararası örgütlerdeki ve uluslararası konferanslardaki faaliyetlerini koordine ederler. Bu gibi forumlarda Birlik'in görüşlerini savunurlar. Burada koordinasyonu Birlik Dışışleri Bakanı sağlar.

Madde III- 306

Üçüncü ülkelerde yapılan uluslararası konferanslarda Üye Ülkelerin, diplomatik ve konsolosluk heyetleri ve Birlik delegasyonları ile bunların uluslararası örgütlerdeki temsilcileri, Birlik görüşlerinin uygulanması konusunda işbirliği yaparlar.

Madde III- 307

Ortak dış politika ve güvenlik politikası alanında uluslararası durumu ve gelişmeleri izlemek üzere, bir politika ve Güvenlik Komitesi oluşturulur. Dışışleri Bakanının isteği veya kendi inisiyatifi ile Konsey'e görüşlerini sunarak politikalarını belirlemesine katkıda bulunur.

Madde 308

Ortak Güvenlik ve Dış Politikanın uygulamaya konulması Birliğin yetkilerine ilişkin 1-13'ten 1-15'e kadar ve 1-17'inci maddelerde belirtilen Kurumların yetkilerini etkilemez.

Madde III- 309

Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası

Anayasa'nın 1-41 inci maddesinin 1 inci paragrafında belirtilen hallerde Birlik'in askeri ve sivil araçları kullanması dışında, üstlendiği misyon, uzlaştırm, anlaşmazlıkların yerine silahsızlandırma, kurtarma, barışı koruma ve terörizmle mücadeleyle desteklemeyi de içerir.

Konsey, yukarıdaki paragrafta amaçlanan hedefleri, kapsamını ve uygulama koşullarını belirleyerek bunları düzenleyen Avrupa kararlarını kabul eder. Birlik Dışışleri Bakanı, Konsey'in gözetimi altında, Politika ve Güvenlik Komitesi ile yakın temas ve işbirliği içinde, söz konusu görevlerin sivil ve askeri yönlerini koordine eder.

Yukarıdaki maddeye göre kabul edilen Avrupa kararları çerçevesinde Konsey, bir görevin yerine getirilmesini, yeterli kapasiteye sahip, görevi alma arzusunda olan bir Üye Devletler grubundan isteyebilir. Bu Üye Devletler, Birlik'in Dışışleri Bakanı ile ilişki içinde kendi aralarında görevin yerine getirilmesi konusunda anlaşılır.

Madde III- 310

Görevi üstlenen Üye Devletler, görevin ilerleyişi konusunda Konsey'i düzenli olarak bilgilendirirler. Görevin tamamlanmasının yeni büyük sonuçlar içermesi veya buna ilişkin Avrupa kararlarında değişiklik yapılması durumunda katılan Üye Ülkeler konuyu derhal Konsey'e götürür, Konsey de gerekli Avrupa kararını alır.

Anayasa'nın 1-41 inci maddesinin 3 üncü paragrafına göre kurulan Avrupa Savunma Dairesi Konsey'in yetkilerine sahiptir ve savunma kabiliyetinin geliştirilmesi ve araştırılması ile görevlidir.

Dairenin başlıca görevleri şunlardır:

a) Üye Devletlerin askeri imkân ve kabiliyetlerinin saptanması ve Üye Devletler tarafından verilen imkân ve kabiliyet taahhütlerinin yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesi,

- b) Operasyonların etkili ve uyumlu yöntemlerle yapılmasının sağlanması,
- e) Askeri imkan ve kabiliyetlerin geliştirilmesi için çok taraflı projeler üretilmesi ve Üye Devletler tarafından uygulanan programların koordinasyonunun sağlanması ve özel işbirliği programlarının oluşturulması,
- d) Ortak savunma teknolojisi araştırmalarının desteklenmesi ve operasyonel ihtiyaçların giderilmesi için teknik çözümler hakkında ortak araştırmaların planlanması ve çalışmaların koordine edilmesi,
- e) Savunma sektörünün, endüstriyel ve teknolojik tabanın güçlendirilmesi ve askeri harcamaların etkinliğinin artırılması için önlemler alınması ve uygulamalara katkıda bulunulması,

Madde III- 311

Avrupa Savunma Dairesi, katılım dahil arzu eden tüm Üye Devletlere açıktır.

Nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey, Dairenin statüsünü, merkezini ve operasyonel kuralları tanımlayan bir Avrupa kararını kabul eder. Bu karar, Daire faaliyetlerine etkili katılım düzeyini göz önünde bulundurur. Daire içinde ortak projelere girişmiş Üye Devletleri bir araya getiren özel gruplar bulunur. Daire gerektiğinde görevlerini Komisyonla bağlantılı yürütür.

Askeri alanda, devamlı olarak yapısal işbirliğini öngören protokolde belirtilen koşulları yerine getireceğine dair taahhütte bulunan bir Üye Devlet, bu isteğini Konsey'e ve Birlik Dışişleri Bakanına bildirir.

Yukarki paragrafta belirtilen bildirimden itibaren üç ay içinde Konsey, katılımcı Üye Devletlerin listesini belirleyen ve daimi yapısal işbirliğini tesis eden bir Avrupa kararını kabul eder. Birlik Dışişleri Bakanının görüşü alındıktan sonra Konsey, nitelikli oy çokluğu ile karar alır.

Bir Üye Ülke, ileriki bir aşamada, söz konusu yapısal işbirliğine katılma niyetini Konsey'e ve Birlik Dışişleri Bakanına bildirebilir.

Madde III- 312

Nitelikli çoğunluk, nüfuslarının en az % 65 ini temsil edecek şekilde, katılan Üye Devletleri temsil eden Konsey Üyelerinin % 55 i olarak tanımlanır.

Madde III- 313

Mali Hükümler

Bu kısımda yer alan hükümlerin gerektirdiği idari harcamalar, Birlik bütçesinden karşılanır. Aynı şekilde, bu bölümde yer alan operasyonel harcamalar da Birlikçe karşılanır. Ancak, savunma ve askeri sorunlar nedeniyle Konsey'in kararlaştırdığı diğer hallerde yapılan harcamalar Birlikçe ödenmez^

Harcamaların Birlik bütçesinden karşılanmadığı hallerde, oybirliği ile hareket eden Konsey, aksi yönde karar almadıkça harcama, gayri safı yurt içi hasıla ölçeğine göre Üye Devletler tarafından karşılanır.

Madde III- 314

Ortak Ticaret Politikası

Birlik, Anayasa'nın III-151 inci maddesi gereğince, bir gümrük birliği kurar. Ortak çıkarları göz önünde bulundurarak, dünya ticaretinin uyumlu gelişmesine, dış ticaret ve yabancı yatırımlardaki kısıtlamaların kaldırılmasına ve gümrük duvarlarının giderek indirilmesine katkı sağlamayı hedefler.

Ortak ticaret politikasının dayandığı ilkeler şunlardır.

İthalat ve ihracatta vergi oranlarında değişiklik yapılması,

Mal ve hizmetlerin ve fikri mülkiyetin ticari yönlerine ilişkin olarak vergi ve ticaret anlaşması yapılması,

Yabancı yatırımlarda ve liberalleşmede aynı uygulamanın gerçekleşmesi,

Damping sübvansiyon durumunda ticaretin korunması yönünde önlem alınması,

Ortak ticaret politikası, Birlik'in dış faaliyet ilkeleri bağlamında yürütülür.

Madde III- 315

Avrupa yasaları, ortak ticaret politikası için gerekli önlemleri düzenler.

ÜÇÜNCÜ ÜLKELERLE İŞBİRLİĞİ VE İNSANİ YARDIM

Madde III- 316

Kalkınmada İşbirliği

Kalkınmada işbirliğine ilişkin Birlik politikası, Birlik'in dış faaliyetlerinin hedefleri ve ilkeleri çerçevesinde yürütülür. Birlik'in kalkınmada işbirliği politi-

kası ile Üye Devletlerin politikaları birbirini tamamlar ve güçlendirir. Birlik'in kalkınmada işbirliği politikasının temel hedefi, yoksulluğun azaltılması ve uzun vadede ortadan kaldırılmasıdır. Birlik, dış politikasında işbirliği ilkelerini uygularken ülkelerin olumsuz etkilenmemesini göz önünde bulundurur.

Birlik ve Üye Devletler, Birleşmiş Milletler ve diğer yetkili uluslararası örgütlere karşı taahhütlerine uyarlar.

Madde III- 317

Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları, kalkınmakta olan ülkelerle uzun süreli işbirliği programları için gereken önlemleri alır.

Madde III- 318

Faaliyetlerin tamamlayıcılığını ve verimliliğini teşvik etmek amacıyla Birlik ve Üye Devletler, kalkınmada işbirliği hakkındaki politikalarını koordine ederler ve uluslararası örgütler ve uluslararası konferanslar sırasında kendi yardım programları hakkında birbirlerine danışır; ortak faaliyette bulunabilirler. Üye Devletler gerektiğinde Birlik yardım programlarının uygulanmasına katkıda bulunabilirler. (Md.III- 318)

Bölüm 2

Madde III- 319

Üçüncü Ülkelerle Ekonomik Mali ve Teknik İşbirliği

Anayasa'nın ilgili hükümlerine hâlel getirmeksizin Birlik, özellikle mali yardım olmak üzere, kalkınmakta olan ülkeler dışında, üçüncü ülkelerle ekonomik ve teknik işbirliği önlemlerini uygulamaya koyabilir. Söz konusu önlemler, Birlik'in kalkınma politikasıyla tutarlı olacak ve Birlik'in dış faaliyet ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde uygulanacaktır. Birlik ve Üye Devletlerce alınacak önlemler birbirini tamamlar ve güçlendirir.

Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları yukardaki paragrafın uygulanması için gerekli düzenlemeleri yapar.

Birlik ve Üye Devletler, ilgili yetki alanları hakkında, üçüncü ülkelerle ve yetkili uluslararası örgütlerle işbirliğinde bulunur. Bu konuda anlaşmalar yapabilirler.

Madde III- 320

Üçüncü bir ülkedeki durum, Birlikçe acil yardım yapılmasını gerektirdiğinde Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine, gerekli Avrupa kararlarını alır.

Bölüm 3

Madde III- 321

İnsani Yardım

Birlik'in insani yardıma ilişkin faaliyetleri Birlik'in dış politika hedef ve ilkelerine uygun olarak yürütülür. Bu faaliyetlerin amacı, hiç gecikmeden tam zamanında, doğal ya da insan kaynaklı afetlerin kurbanı olan üçüncü ülkeler halklarına yardım etmek, diğer farklı durumlardan ileri gelen insani ihtiyaçların karşılanması ve o insanların korunmasına katkı sağlamaktır.

İnsani yardımlar, uluslararası hukuka uygun olarak ve özellikle tarafsızlık ve ayrımcılık yapmama ilkelerine uyularak yürütülür.

Bu yardımlara katkı sağlamak üzere bir Avrupa Gönüllü İnsani Yardım Kuruluşları kurulur. Bu kuruluşun kurallarını ve işleyişini Avrupa yasaları belirler. Komisyon, Birlik'in ve ulusal insani yardım tedbirlerinin verimliliğinin tamamlayıcılığını artırmak için Birlik ve Üye Devletlerin faaliyetleri arasında koordinasyonun teşvik edilmesi amacıyla her türlü yararlı girişimlerde bulunur.

Birlik, insani yardım faaliyetlerini, özellikle Birleşmiş Milletler sisteminin parçasını oluşturan etkinlikler dahil olmak üzere, uluslararası örgütler ve teşkilatların insani yardım faaliyetleri ile koordineli ve tutarlı olmasını sağlar.

Madde III- 322

Kısıtlayıcı Önlemler

II nci Kısma uygun olarak kabul edilen bir Avrupa kararı, kısmen veya tamamen, bir veya birden çok üçüncü ülke ile mali ve ekonomik ilişkilerin azaltılmasını veya kesilmesini öngördüğü takdirde Konsey, Komisyon'un Birlik Dışişleri Bakanının müşterek teklifi üzerine nitelikli çoğunlukla gerekli Avrupa kararını alır. Konsey, bu konuyla ilgili olarak Avrupa Parlamentosunu bilgilendirir.

KISIM VI

Madde III- 323

Uluslararası Antlaşmalar

Birlik, gereken hallerde, bir ya da daha çok üçüncü ülke ile veya uluslararası örgütlerle antlaşmalar yapabilir.

Birlik tarafından aktedilen antlaşmalar, Birlik Kurumlarını ve Üye Devletleri bağlar.

Madde III- 324

Birlik, bir ya da daha çok üçüncü ülke ile veya uluslararası örgütle ortaklık antlaşmaları imzalayabilir. Söz konusu karşılıklı hakları ve yükümlülükleri, ortak icraatları ve özel prosedürleri içeren bir ortaklık kurar.

Madde III- 325

Birlik ile üçüncü ülkeler veya uluslararası örgütler arasındaki anlaşmalar Anayasa'nın III-325 inci maddesindeki esaslara göre yapılır.

Konsey, Avrupa Merkez Bankasının veya Komisyon'un önerisi üzerine oybirliği ile hareket ederek, fiyat istikrarı hedefine uygunluk hususunda bir uzlaşmaya varma düşüncesiyle para birimleriyle ilgili olarak Euro için resmi kur sistemi hakkında anlaşmalar yapabilir. Konsey, Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra oybirliği ile karar verir.

Madde III- 326

Üye Ülkeler, ekonomik ve parasal işbirliği konusundaki Birlik yetkilerini ve anlaşmalarını ihlal etmeksizin uluslararası teşkilatlarla görüşmeler yapabilir ve uluslararası antlaşmalar yapabilirler.

Madde III- 327

Birlik'in Uluslararası Örgütler, Üçüncü Ülkeler ve Birlik Delegasyonları İle İlişkileri

Birlik, Birleşmiş Milletler ve onun özel daireleri, Avrupa Konsey'i, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü ve ayrıca Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ile uygun biçimlerde işbirliği kurar,

Birlik ayrıca uygun bulduğu takdirde, diğer uluslararası örgütlerle de söz konusu ilişkileri sürdürür.

Birlik, Dışişleri Bakanı ile Komisyon'a bu maddeyi uygulama talimatı verir.

Madde III- 328

Birlik'in üçüncü ülkelerdeki ve uluslararası örgütlerdeki delegasyonları Birlik'i temsil ederler.

Birlik delegasyonları, Birlik Dışişleri Bakanının yetkisi altında ve Üye Devletlerin diplomatik heyetleriyle yakın işbirliği içinde çalışırlar.

Madde III- 329

Dayanışma Maddesinin Uygulanması

Bir Üye Ülkenin terörist saldırı veya insan kaynaklı ya da doğal bir felaketin kurbanı olması durumunda, diğer Üye Devletler, siyasi makamlarının talebi üzerine, söz konusu Üye Ülkeye yardım ederler.

Konsey, Komisyon ile Birlik Dışışleri Bakanının ortak teklifiyle, madde I-43'de anılan dayanışma maddesinin uygulanması için düzenlemeleri tanımlayan bir Avrupa kararını kabul eder.

Konsey, madde III-300 'e göre hareket eder. Avrupa Parlamentosu bilgilendirilir.

Bu maddenin amaçları doğrultusunda ve madde III-344'e hâlel gelmeksizin, Konsey'e gerektiğinde ortak görüşler veren ortak güvenlik ve savunma politikası bağlamında geliştirilen yapıların desteğinde Politika ve Güvenlik Komitesi ile madde III-261 'de belirtilen Komite yardımcı olur. Gerektiğinde her iki Komite ortak görüş bildirirler.

Avrupa Konsey'i Birlik'in etkili önlemler almasını sağlamak amacıyla, Birlik'in karşısında duran tehditleri düzenli olarak değerlendirir.

Açıklama: Daha önce açıklandığı üzere toplam 448 maddeden oluşan Avrupa Birliği Anayasasının okuyucularına aktarılmasında yer yer özet bilgiler verilmesi tercih edilmiştir. Bu suretle Dergimizin geçen altı sayısında 329 maddenin içeriğinin anlatımı burada sona ermiştir. Geriye kalan 119 maddenin 71 maddesi Dergimizin Eylül 2006, 47 maddesi ise Aralık 2006 sayısında yayımlanacak ve bu yazı dizisi sona erecektir.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Nisan 2006 - 30 Haziran 2006 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU'nun Yurtdışı Ziyaretleri

- 18-21 Nisan 2006 tarihleri arasında Azerbaycan İçişleri Bakanı Ramil USUBOV'un resmi davetlisi olarak, ikili ve heyetlerarası görüşmelerde bulunmak üzere, anılan ülkeye bir ziyaret gerçekleştirmiştir.
- 04-05 Mayıs 2006 tarihlerinde, Avusturya Dönem Başkanlığı tarafından Viyana'da gerçekleştirilen "AB ve Komşuları Arasındaki İlişkilerde İç Güvenliğin Rolü" konulu Bakanlar Toplantısına katılmak üzere Avusturya'ya resmi bir ziyarette bulunmuştur.
- 14-18 Mayıs 2006 tarihleri arasında Katar İçişlerinden sorumlu Devlet Bakanı Abdullah Bin Nasser Bin Khalifa Al THANİ' nin resmi davetlisi olarak Doha'ya gitmiştir.

Bakan Abdülkadir AKSU'yu Ziyaret Eden Yabancı Heyetler

- Pakistan İçişleri Bakanı Aftab Ahmed Han SHERPAO ve beraberindeki heyet, 27 Nisan-01 Mayıs 2006 tarihleri arasında ülkemizi ziyaret etmişlerdir. Ziyaret esnasında; güvenlik konularında eğitimi öngören "Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Pakistan İslam Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Arasında Eğitim İşbirliği Anlaşmasının taslak metninde karşılıklı mutabakata varılmış ve anlaşma imzalanmıştır.
- Gürcistan İçişleri Bakanı Vano Merabişvili ve beraberindeki heyet, 08-11 Haziran 2006 tarihleri arasında ülkemize ziyarette bulunmuşlardır.
- Arnavutluk İçişleri Bakanı Sokol Olldashı ve beraberindeki heyet, 13-17 Haziran 2006 tarihleri arasında ülkemizi ziyaret etmişlerdir.

Bakanlık Makamının Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Bakanlığımız Müsteşar Yardımcısı Alim BARUT ve Teftiş Kurulu Başkanı Kerem AL; 12-16 Nisan 2006 tarihleri arasında "Tarihi Kentler Birliği Tarafından Kültürel ve Tarihi Dokunun Korunmasına İlişkin Uygulamalar"ı yerinde görmek üzere Budapeşte ve Prag'a gitmişlerdir.

- Yunanistan’da 17-21 Mayıs 2006 tarihleri arasında düzenlenen, Ulu Önder Mustafa Kemal Atatürk’ün 125. Doğum Yıldönümü etkinliklerine Müsteşar Yardımcısı Mustafa TEKMEK katılmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- İngiltere’de düzenlenen 27 Mart-05 Nisan 2006 tarihleri arası, İller İdaresi Genel Müdürü Dr. Ahmet ALTIPARMAK, “Coğrafi Adlar Uzmanlar Kurulu” toplantısına katılmıştır.

- 11-12 Nisan 2006 tarihleri arasında Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Vekili Fatih ŞAHİN, “Ahvali Şahsiye” görüşmelerine katılmak üzere Berlin’e gitmiştir.

- Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Hasan Hüseyin CAN, 12-16 Nisan 2006 tarihleri arasında Macaristan’ın Budapeşte kentinde düzenlenen “Tarihi Kentler Birliği Tarafından Kültürel ve Tarihi Dokunun Korunmasına İlişkin Korumalar” adlı toplantıya katılmış, 23 Nisan-04 Mayıs 2006 tarihleri arasında Brüksel’de düzenlenen “Avrupa Birliği Gıda Güvenliği Müktesebat Kongresi”ne iştirak etmiştir.

- 05-11 Mayıs 2006 tarihleri arasında Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Dr. Ahmet SARICAN, ABD Boston’da yapılan “Mernis Kimlik Paylaşımı” toplantısına, 19-20 Haziran 2006 tarihleri arasında ise “Ahvali Şahsiye” toplantısına katılmak üzere Brüksel’e gitmiştir.

- 08-12 Mayıs 2006 tarihleri arasında “Roma Euromed Köprü Program” çerçevesinde İtalya’da yapılan “Akdeniz Bölgesi Sismik Risk” konulu eğitim çalışmasını, Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Özdemir ÇAKACAK katılmıştır.

- 09-14 Mayıs 2006 tarihleri arasında İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Vasip ŞAHİN ve Şube Müdürü Ali FİDAN, Fransa’da “5233 sayılı Yasa Gereğince Terörden Zarar Görenlerin Mağduriyetlerinin Giderilmesi Maksudıyla Gerçekleştirilen Toplantı’ya iştirak etmiştir.

- 17-19 Mayıs 2006 tarihleri arasında yapılan “Tanıtıcı Tarama ve Detaylı Tarama Toplantıları’na ve bu süreçteki hazırlık çalışmalarına katılmak üzere Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Cumhur ÇİLESİZ Brüksel’e gitmiştir.

- 18-19 Mayıs 2006 tarihleri arasında Avusturya’da yapılan “AB Avrupa Ekonomik Alanı ve AB Aday Ülkeleri 16 ncı Sivil Korunma Genel Müdürleri Toplantısı’na Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR katılmıştır.

- Personel Genel Müdür Vekili Mustafa YAMAN ve Genel Müdür Yardımcısı Osman AKBAŞ, 14-21 Mayıs 2006 tarihleri arasında kurs görmekte olan Kaymakam Adaylarının tutum ve davranışlarını bizzat gözlemlemek ve mahallinde incelemek maksadıyla Almanya'nın Berlin Kentine gitmiştir.

- 30 Mayıs-01 Haziran 2006 tarihleri arasında Fransa'da yapılan "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi"ne, Mahalli İdareler Genel Müdür Vekili Mevlüt ATBAŞ katılmıştır.

- "İnsan Hakları ve İyi Yönetişim" konulu seminere katılmak üzere, Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı H. Cavit ERDOĞAN ve Mülkiye Başmüfettişi Mehmet Ali ÖZKILINÇ, 13-24 Haziran 2006 tarihleri arasında Danimarka'ya gitmişlerdir.

- 30 Haziran 2006 tarihinde Brüksel'de yapılan "AB Mali Kontrol Müktesebatı" konusunda yapılan "Ayrıntılı Tarama Toplantısı"na ve bu kapsamda yürütülen çalışmalara Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Cumhuriyet ÇİLESİZ katılmışlardır.

Türk Polis Teşkilatının 161 inci Kuruluş Yıldönümü

- 10 Nisan Türk Polis Teşkilatının 161 inci kuruluş yıldönümü 3-10 Nisan 2006 tarihleri arasında gerçekleştirilen etkinliklerle ve 10 Nisan Pazartesi günü saat 10:00-12:00 arasında yapılan törenle kutlanmıştır.

Emniyet Genel Müdürü Vali Gökhan AYDINER'in Polis Teşkilatının 161 inci Kuruluş Yıldönümü Kutlama Mesajının özeti aşağıda verilmiştir.

Türk Polis Teşkilatının 161. kuruluş yıl dönümünde; Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Kurucusu büyük önder Atatürk'ü ve Devleti ile Milletinin bölünmez bütünlüğü, huzuru ve güvenliği için hayatlarını kaybeden aziz Şehitlerimizi rahmetle, Gazilerimizi minnet ve şükranla anıyorum.

Kurulduğu günden itibaren büyük bir değişim içerisine giren Türk Polis Teşkilatının bugün geldiği nokta her türlü takdirin üzerindedir. Özellikle son yıllarda hava, kara, deniz unsurlarıyla mükemmel gelişmeler sağlayan Türk Polis Teşkilatı; personel, araç ve gereç ile teknik ve taktik bakımdan dünyanın en güçlü polis teşkilatlarından birisi haline gelmiştir.

...

Atatürk ilke ve inkılapları ışığında dayanağını Anayasa ve Cumhuriyet kanunlarından alan Türk Emniyet Teşkilatının en büyük güç kaynağı halkının güven ve desteğidir. Çünkü, günümüzde polisin başarısı, suç ve suçlulukla mü-

caddede halkımızla geliştirilen ilişkilerin ölçüsüne ve onlardan alınan desteğe bağlı bir hale gelmiştir.

...

Hedefimiz, toplumsal barışı sağlanmış, kalkınmasını gerçekleştirmiş huzurlu ve güvenli bir TÜRKİYE 'dir.

Bu anlamlı ve önemli gün vesilesi ile tüm teşkilat mensuplarımıza ve emeklilerimize aileleriyle birlikte sağlık, huzur ve başarılar diliyor; sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Polis Teşkilatının 161 inci Kuruluş Yıldönümü nedeniyle Bakanımız Abdülkadir AKSU'nun yaptığı konuşmanın özeti şu şekildedir.

Değerli Konuklar,

Emniyet Teşkilatımızın Değerli Mensupları,

Basınıımızın Güzide Temsilcileri,

Emniyet Teşkilatımızın Kuruluşunun 161'inci Yıldönümü münasebetiyle sizlerle birlikte olmaktan duyduğum memnuniyeti belirterek, hepinizi en içten sevgi ve saygıyla selamlıyorum.

Mesleklere ithaf edilen bu özel günlerin, meslek mensupları arasındaki dayanışma, kaynaşma ve sorunlarını paylaşmalarına vesile olması bakımından, son derece önemli olduğuna inanıyorum.

Bu vesile ile Türk Milletinin, gözbebeği gibi baktığı, huzurunun, hayatının ve namusunun bekçisi olarak gördüğü emniyet teşkilatımızın her kademesindeki mensuplarının bu mutlu gününü yürekten kutluyorum.

Değerli Konuklar,

Bugün, Türk Polis Teşkilatı; bir buçuk asrı aşan engin deneyimi, eğitilmiş insan gücü, modern araç ve gereçleri ile ülkemizin yüz akı bir kuruluşu haline gelmiştir.

...

Polisimiz; devletin bütünlüğünü, genel güvenliği, suç işlenmesinin önlenmesini, Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlılığı ve insan haklarına saygıyı demokratik parlamenter nizamı korumayı kendisine şiar edinmiştir.

...

Gelişmiş batı ülkelerindeki güvenlik birimlerinin kişi başına düşen oranına ulaşmak ve polis açığının bir an önce kapatılması için; polis meslek yüksek

okullarının sayısını 20'den 26'ya çıkardık. Ayrıca 4 yıllık fakülte mezunlarının 6 aylık bir temel eğitimle polis olabilmelerine imkân sağladık,

Bu çerçevede mevcut polis meslek yüksekokulları ve polis meslek eğitim merkezlerinden bu yıl 11.391 öğrenci mezun olarak hizmet kervanına katılacaktır.

...

Bir yandan polislerimizin genel eğitim seviyesini yükseltirken, diğer yandan da Avrupa Birliği sürecinde gerçekleştirilen reformlara uyumu ve insan hakları bağlamında sürekli olarak eğitimden geçirilmesini temin ediyoruz.

Bu anlayıştan hareketle yeni Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu konusunda Adalet Akademisi öğretim görevlilerinden de faydalanarak polislerimiz için düzenlediğimiz eğitim kurslarına 60 bine yakın personelimiz katılmıştır.

Yine, ODTÜ ile işbirliği yapılarak, uzaktan eğitim e-öğrenme projesi uygulaması da devam etmektedir.

Daha nitelikli bir polis ile suç ve suçlularla mücadelede vatandaşın desteğini alan, halkın polise karşı güven duygusunu geliştiren hizmet politikaları üreterek, suçlulukla daha iyi mücadele edileceğine inanıyoruz.

Değerli Konuklar,

Bakanlık olarak polisimizin eğitimi yanında, vatandaşlarımıza en iyi hizmet verecek şekilde alan hâkimiyetini sağlamak için teknolojik imkânları da kullanarak yeni projeler geliştirip uygulamaya koyuyoruz. Bunlar;

- Bir yıldır İstanbul'da başarıyla uygulanan ve tüm illerimizde uygulamaya koyacağımız MOBESE (Mobil Elektronik Sistem Entegrasyon) Projesi,

- Polnet “Polis Bilgi Sistemi” Projesi,
- Trafik Bilgi Sistemi Projesi,
- Asayiş Projesi,
- Suç Analiz Merkezi Projesi,
- Afis Otomatik Parmak İzi Teşhis Sistemi Projesi,
- Personel Bilgi Sistemi Projesi,
- ODTÜ ile birlikte yürütülen Uzaktan Eğitim e-Öğrenme Projesidir.

Bu projelerle; polisin görevinin gerekli kıldığı her türden bilgiye, en hızlı, kolay ve güvenilir şekilde ulaşmasını sağlayacak, “hangi suçların, ne zaman ve kimler tarafından işlendiği bilgisine bilimsel olarak sahip olunacaktır.

...

Değerli Arkadaşlarım,

Atalarımızın kanlarıyla, canlarıyla yoğurarak vatanlaştırdığı ve bizi her emanet bıraktığı yurdumuzun dört bir yanında, bayrağımızın dalgalandığı her yerde son derece önemli görevler ifa etmektedir.

...

Türkiye Cumhuriyeti vataniyle, bayrağıyla ve 72 milyon evladıyla bir ve bütündür, bundan sonra da böyle kalacaktır.

Bu millet asırlardır öz kardeşler olarak yaşamış et ile tırnak gibi kaynaşmıştır. İstiklal savaşında, Çanakkale 'de, Balkanlarda, Kafkasya'da; toprağımıza, bayrağımıza, vatanımıza karşı tüm saldırılarda hep omuz omuza bir olmuşlar, beraber olmuşlardır.

...

Herkes bilmelidir ki; Türkiye'de yaşayanlar, bu milleti, bu bayrağı ve bu devleti kabul etmek zorundadırlar. Bir ülkenin vatandaşı olmanın asgari şartı ve vecibesi budur.

...

Değerli Konuklar,

Geçen yıl yine burada yaptığım konuşmamda polisimizin maddi ve manevi moralini yüksek tutmaya çalıştığımızı ve emniyet mensuplarımız için kira öder gibi düşük taksitler ödeyerek ev sahibi yapmaya yönelik projelerimiz olduğunu, Türk Polisinin geleceğe yönelik en küçük bir istikbal endişesinin olmayacağını belirtmiştim.

Çok şükür geçen bir yıllık dönemde bunların çoğunu gerçekleştirdik.

Vatani, milleti ve bayrağı için göğsünü siper eden, geceleri gündüzlerine katarak çalışan, evlatlarına, ailesine yeterli vakit ayıramayan ve verilen her görevi başarı ile yerine getiren polisimizin çalışmalarının maddi olarak ölçülmesi elbette mümkün değildir.

Son yapılan düzenlemeyle çalışan ve emekli polislerimizin özlük haklarında önemli oranda iyileştirme sağladık. Bu kazanımın, daha güzel yarınlar için bir umut olacağı kanaatini, tüm teşkilat mensuplarının benimle paylaşacaklarına inanıyorum.

Öte yandan emniyet genel müdürümüzün de belirttiği gibi Toplu Konut

İdaresi Başkanlığı ile yaptığımız protokol ile özellikle doğu ve güneydoğu illerimizde olmak üzere 5 binin üzerinde konut polisimize lojman olarak tahsis edilmiştir.

...

Emniyet Teşkilatımızın Değerli Mensupları,

Toplumumuzu huzursuz eden her suç türüyle mücadele, bizim varlık sebebimizdir. Vatandaşımız, polisin, yani sizlerin şahsında devletini görmektedir. Devletimizin yüce adaletini, güler yüzünü, şefkatini ve sevecenliğini vatandaşımıza göstermek görevi de öncelikle sizlere düşmektedir.

Nerede olursanız olunuz, görev yerlerinizde, sizlere müracaat eden vatandaşlarımızın dertlerini dinleyin, işlerini daha da kolaylaştırmayı düşünün.

Hizmetin en iyisine layık olan milletimize hizmet ederken odalarınız, kapılarınız ve gönlünüz her daim açık olsun. İnsanlar en ufak bir çekince duymadan, yanınıza rahatlıkla gelebilsinler.

...

161 yıldır onurla aziz milletimize hizmet ettiniz. Şehit oldunuz. Gazi oldunuz. Bu anlamlı günde, yurdumuzun dört bir tarafında görev yapan emniyet teşkilatımızın her kademesindeki mensuplarını kutluyor, gözlerinizden öpüyor, başarılarınızın devamını diliyorum.

Bu anlamlı gün vesilesiyle vatanın bölünmez bütünlüğünün korunması uğrunda canlarını feda eden aziz şehitlerimize bir kez daha Allah 'tan rahmet diliyor, gazilerimize minnet ve şükran dilekleriyle tekrar geçmiş olsun diyorum.

Hepinizi sevgi ve saygıyla selamlıyorum.

Jandarmanın 167'nci Kuruluş Yıldönümü Kutlamaları

- Jandarmanın kuruluş yıldönümlerinin; emek, zaman ve kaynak tasarrufu sağlamak amacıyla, sadece yıldönümlerinin beşin katlarına geldiği yıllarda (165, 170, 175 vb.) çok sayıda etkinlikle, diğer yıllarda ise Jandarma birlik ve kurumlarında mahalli yöneticiler ve halkın katılımı ile sınırlı etkinliklerle kutlanması kararı alınmış, bu kapsamda Jandarmanın 167 nci Kuruluş Yıldönümü tüm jandarma birlik ve kurumlarında kutlanmış, çeşitli sergiler ve gösteriler düzenlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Kuruldu

- İçişleri Bakanlığı Danışma ve Denetim Birimleri arasında yer alan Strateji Geliştirme Başkanlığı, 5436 sayılı Kanun uyarınca kurulmuş olup, 1 Ocak

2006 tarihi itibarıyla çalışmalarına başlamıştır.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da gerekli düzenleme ve değişikliklerin yapılması için çalışmalar da yürütülmektedir.

3152 sayılı Yasada gereken düzenlemenin yapılmasına kadar gerek yeni yasaların verdiği görevlerin ifa edilebilmesi ve gerekse de Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu'nca yürütüle gelen hizmetlerin Strateji Geliştirme Başkanlığınca yürütülebilmesi için 29 Aralık 2005 tarihinde Bakan Oluru alınmıştır.

Strateji Geliştirme Başkanı'nın 7 Nisan 2006 tarihli yazısıyla Daire Başkanlıklarına ait işbölümü yapılmıştır. Buna göre:

Stratejik Yönetim ve Planlama Dairesi,
Performans, Kalite Ölçütleri Geliştirme ve Yönetim Bilgi Sistemi Dairesi,
Bütçe ve Yatırım İzleme Dairesi,
Mali Hizmetler ve İç Kontrol Dairesi,
Mevzuat Dairesi,
İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlar Dairesi,
Yönetimi Geliştirme ve Yayın Dairesi,
Personel ve İdari Hizmetler Büro Şefliği,
faaliyetlerini yürütmektedir.

Adı geçen dairelerin yürüttüğü diğer iş ve işlemlerin yanı sıra, Stratejik Planlama konusunda da Strateji Geliştirme Başkanlığı ciddi hazırlıkların içerisinde. Bu çerçevede Bakan onayı ile İçişleri Bakanlığı Strateji Kurulu 13.04.2006 tarihinde teşkil edilmiştir.

Öte yandan İçişleri Bakanlığı Stratejik Plan Yürütme Grubu teşkiline ilişkin Müsteşarlık onayı ile de Strateji Geliştirme Başkanı'nın başkanlığında, Genel Müdürlük düzeyinde örgütlenmiş birimlerin Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanlığı düzeyinde örgütlenmiş birimlerin ise Daire Başkanları'nın katılacağı bir komisyon oluşturulmuştur. Bu heyetle birlikte seri toplantılar yapılacak; eğitim, yasal çerçevenin gözden geçirilmesi ve birimler arası eşgüdüm sağlanarak katılımcı bir anlayışla Stratejik Planlama süreci işletilecektir.

Stratejik Plan Yürütme Grubu'nun yürüteceği çalışmaların altyapısını oluşturmak amacıyla Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulduğu 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren yurtiçi ve yurtdışı müktesebatın incelenmesine başlamıştır. Ayrıca 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", 5436 sayılı

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”, 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 5393 sayılı “Belediye Kanunu”, 2006/9972 karar sayılı Maliye Bakanlığı’nın Yönetmeliği, DPT’nin Yönetmelik Taslağı incelenmiş olup, bu yasa ve yönetmeliklerde Başkanlığımıza düşen görev ve sorumlulukların en iyi şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli yapılanma ikmal edilmeye çalışılmaktadır.

Mevzuat çalışmalarının yanı sıra Stratejik Plan pilot uygulamalarından elde edilen deneyimlerin paylaşılması için, pilot uygulama yapılan kurumlardan; DPT, TÜİK ve Milli Prodüktivite Merkezi ile birtakım görüşme ve toplantılar yapılmıştır. Pilot uygulama yapılan diğer kurumların ise plan örnekleri incelenmiştir.

Yurtiçi deneyimlerinin yanı sıra, AB’deki bazı ülkeleri de içeren dünyadaki Stratejik Plan örnekleri incelenmiş, Stratejik Planın incelenen ülkelerin kamu kesiminde ne şekilde ifadesini bulduğu irdelenmeye çalışılmıştır.

Tüm bu çalışmalarla eş zamanlı olacak şekilde, 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren “Kamuda Stratejik Planlama” adı altındaki Bakanlığımız ilgili birimlerinde de rehberlik yapması hedeflenen “Kamuda Stratejik Planlama” adlı kitabın basımı gerçekleştirilmiş ve ilgili birimlere dağıtımı yapılmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Teftiş Kurulu Başkanlığı

- Teftiş Kurulu Başkanlığınca 2006 Yılı İnceleme - Araştırma Çalışmaları kapsamında, 21-28 Mayıs 2006 tarihleri arasında Antalya Kemer’de düzenlenen seminere 120 Mülkiye Müfettişi katılmıştır. Kemer ve Demre Kaymakamlarının ev sahipliğinde çeşitli etkinliklere de iştirak edilmiştir. 26-27 Mayıs 2006 tarihlerinde Bakanımız Abdülkadir AKSU seminere katılarak Mülkiye Müfettişleriyle birlikte olmuştur.

Seminer; 22 Mayıs 2006 Pazartesi saat 9.00’da Atatürk Anıtına çelenk konulması ve akabinde valiliği ziyaretle başlamıştır. Seminerde; Mülkiye Başmüfettişleri Mahmut ESEN, Turan ERGÜN ve Hüseyin KÖK; “Ceza Yargılamaya Hukukumuzda Arama, El Koyma, İletişimin Tespiti, Dinlenmesi ve Kayda Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar”, Mülkiye Başmüfettişleri; Murat ÖZGAN ve Selahattin ATEŞ; “Mülkiye Teftiş Kurulunun ve Mülkiye Müfettişlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi”, Mülkiye Başmüfettişleri Serdar İGDELER ve Ali YÜKSEL; “Yeni Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü” ve “Yeni Mülki-

ye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün Tartışılması", İller İdaresi Genel Müdürü Ahmet ALTIPARMAK; "Acil 112", Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü Koordinatörü Theresia PEDERSEN tarafından; "Danimarka İle Yürütülmekte Olan İnsan Hakları Eğitim Projesi" konularında sunum yapılmıştır. Seminerde; bir oturum "Serbest Çalışma ve İnceleme", iki oturum ise "İnceleme" çalışması şeklinde gerçekleştirilmiştir. 26 Mayıs 2006 Cuma günü yapılan oturumda; toplantının genel değerlendirilmesi, teftiş, inceleme soruşturma konularında rastlanılan eksiklikler üzerinde durulmuştur.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından ülke genelinde uygulanmakta olan Sosyal Riski Azaltma Projesinin(SRAP)Yerel Girişimler Programı kapsamında; Ege Bölgesinde düzenlenen ortak çalışma ve değerlendirme toplantısı, 89. Dönem Mülki İdare Amirleri semineri kapsamında, 3 Nisan 2006 tarihinde 19 kişinin katılımıyla İzmir'de, Doğu Anadolu Bölgesi ortak çalışma değerlendirme toplantısı, 90. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri kapsamında 14 Nisan 2006 tarihinde, 17 kişinin katılımıyla Antalya'da, Karadeniz Bölgesi ortak çalışma değerlendirme toplantısı; 91. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri kapsamında, 9 Mayıs 2006 tarihinde 11 kişinin katılımıyla Trabzon'da, Güneydoğu Anadolu Bölgesi ortak çalışma değerlendirme toplantısı; 92. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri kapsamında, 23 Mayıs 2006 tarihinde 18 kişinin katılımıyla Gaziantep'te, İç Anadolu Bölgesi ortak çalışma değerlendirme toplantısı; 90. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri kapsamında, 30 Mayıs 2006 tarihinde 17 kişinin katılımıyla Konya'da yapılmıştır.

- 26. Dönem Yabancı Dil Kursu; 62 Kaymakam Adayının katılımıyla, 01 Mayıs 2006 tarihinde başlamış olup 01 Eylül 2006 tarihinde tamamlanması öngörülmüştür.

- 94. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri kapsamında; 37 Mülki İdare Amirinin katılımıyla, 27-28 Nisan 2006 tarihlerinde "Çevre Koruma" konulu seminer Muğla Fethiye'de gerçekleştirilmiştir.

- Bakanlığımız ile İngiltere Hükümeti'nin birlikte yürüttüğü "İnsan Hakları Bağlamında Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Yönetimi Kapasitesinin Geliştirilmesi" semineri kapsamında; 95. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri; 90 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 28-31 Mayıs 2006 tarihleri arasında, 96. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri; 85 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 04-08 Haziran 2006

tarihleri arasında, 97. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri; 115 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 11-15 Haziran 2006 tarihleri arasında, 98. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri; 129 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 18-22 Haziran 2006 tarihleri arasında, 99. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri; 142 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 25-29 Haziran 2006 tarihleri arasında Ankara Kızılcahamam’da yapılmıştır.

- 100. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri; illerde Mülki İdare Amirlerinin “İç Güvenlik” konuları ile koordinasyon ve geri bildirim raporlarını etkin bir şekilde uygulamalarına yönelik olarak 01-02 Haziran 2006 tarihleri arasında Ankara Kızılcahamam’da yapılmış olup 90 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

Genel İdare Sınıfına Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

- 3. Dönem Nüfus Personeli Eğitim Kursu; 10-14 Nisan 2006 tarihleri arasında Genel Müdürlük Konferans Salonunda “Standart Dosya Planı” konusunda yapılmış, 65 personel katılmıştır. 4. Dönem Nüfus Personeli Eğitim Kursu ise 17-26 Nisan 2006 tarihleri arasında Genel Müdürlük Konferans Salonunda “Sivil Savunma Eğitimi” konusunda yapılmış, 118 personel katılmıştır.

- İçişleri Bakanlığı ile Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) arasında imzalanan protokol çerçevesinde; 212 Belediye Başkanı ve İl Özel İdare Genel Sekreterine, 22-24, 25-27, 29-31 Mayıs ve 01-03 Haziran 2006 tarihleri arasında “Afet Zarar Azaltma” eğitimi verilmiştir.

- 22 Mayıs-02 Haziran 2006 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Konferans Salonunda 19. Dönem Aday Memurların Temel Eğitimi Kursu düzenlenmiş, 91 aday memur kursu başarıyla tamamlamıştır. Ayrıca kurs kapsamında 74 sözleşmeli ve geçici personele “Oryantasyon Eğitimi” verilmiştir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

İçişleri Bakanlığının 24.04.2006 tarihli ve 204 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi ile 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, 29 Nisan 2006 tarih ve 26153 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 24.04.2006 tarihli ve 2006/10355 sayılı kararname ile Merkez Valisi Dr. Said Vakkas GÖZLÜGÖL Ordu Valiliğine, Karaman Valisi Hasan Basri GÜZELOĞLU Samsun Valiliğine, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Fatih ŞAHİN Karaman Valiliğine atanmışlardır.

- 03 Mayıs 2006 tarih ve 26157 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/ 8091 sayılı karar ile Ağrı, Aksaray, Antalya, Bartın, Bayburt, Burdur, Bingöl,

Kars, Kütahya, Malatya, Manisa, Muş, Ordu, Osmaniye, Siirt, Trabzon ve Yalova İl Emniyet Müdürlerinin başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

Antalya, Çankırı, Adıyaman, Ağrı, Aksaray, Bartın, Bayburt, Bingöl, Kırıkkale, Karaman, Van, Bitlis, Burdur, İzmir, Bursa, Erzurum, Edirne, Yalova, Erzincan, Gaziantep, Manisa, Kırşehir, Hakkari, Uşak, Hatay, Iğdır, Kars, Kütahya, Malatya, Şırnak, Muş, Osmaniye, Sinop, Siirt, Trabzon İl Emniyet Müdürlükleri ile Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına ve Polis Akademisi Başkanlığına atama yapılması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü maddesi, 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile 4652 sayılı Polis Yüksek Öğretim Kanununun 6 ncı maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 26 Mayıs 2006 tarih ve 26179 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/ 8116 sayılı karar ile açık bulunan 1 inci derece kadrolu ve 3600 ek göstergeli Bakanlık Müşavirliğine, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Mehmet Arslan KÜÇÜK’ün atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri gereğince uygun görülmüştür.

- 07 Haziran 2006 tarih ve 26191 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/8147 sayılı karar ile 1 inci Derece kadrolu; 4 Hukuk Müşavirliğine, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne, 2 Dernekler Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüklerine, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne, Çanakkale, Sakarya, Kırıkkale, İzmir, Samsun, İzmir, Bilecik, Antalya, Kırşehir, Konya, İstanbul, Kastamonu, Kütahya, Edirne ve Giresun Vali Yardımcılıklarına,

1.Derece kadrolu; Kayseri-Pınarbaşı, Beşikdüzü, Selçuk, Zonguldak-Ereğli, Kaş, Köşk, Vakfıkebir, Oltu, Afşin, Sürmene, Cihanbeyli, Osmaneli, Tatvan, Kazan, Ayaş Kaymakamlıklarına,

3.Derece kadrolu Şırnak ve Ağrı Vali Yardımcılıklarına, Güneysu, Güzel-yurt, Sarıyahşi, Akçakale, Bayramören, Sason, Karabük-Ovacık, Şemdinli, Maden, Karlıova, Hanak, Çaldıran, Sivas-Altınyayla, Erüh, Patnos kaymakamlıklarına, yer değiştirmek suretiyle atamalarının yapılması,

90. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren 56 Kaymakam Adayının; Han, Akören, Dereli, Beyağaç, Korgan, Çameli, İhsaniye, Kazımkarabekir, Sumbas, Dörtdivan, Eskil, Hayrat, Asarcık, Çandır, Gölköy, Derepazarı,

Süloğlu, Aslanapa, Hanönü, Küre, Samsun-Ayvacık, Tokat-Pazar, Dernekpazarı, Çankırı-Orta, Yapraklı, Saraydüzü, Tuzlukçu, Burdur-Kemer, Maçka, Domaniç, Karkamış, Kabataş, Dodurga, Kumlu, Çamlıhemşin, Çaybaşı, Doğan- kent, Tefenni, Derbent, Güce, Göynücek, Mihalgazi, Sarız, Sultandağı, Kofçaz, Başçiftlik, Kıbrısçık, Kabadüz, Tufanbeyli, Güneysınır, Çorum-Ortaköy, Hüyük, Beylikova, Sarioğlu, Ağlı, Hocalar Kaymakamlıklarına atamalarının yapılması,

Şanlıurfa, Sivas, Zonguldak Vali Yardımcılıklarına ait 22.09.2003 ve 29.09.2005 tarihli ve 2003/4939, 2005/7488 sayılı müşterek kararname hükümlerinin iptal edilerek 3 Vali Yardımcısının Bursa, Kayseri, ve Balıkesir Vali Yardımcılıklarına atanması, Bursa Vali Yardımcısına ait 29.09.2005 tarih ve 2005/ 7488 sayılı müşterek kararname hükmünün iptali,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 92 nci maddeleri ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- İçişleri Bakanlığının 14.06.2006 tarihli ve 285 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6 nci maddesi ile 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, 17 Haziran 2006 tarih ve 26201 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 14.06.2006 tarihli ve 2006/10555 sayılı kararname ile Bitlis Valisi M. Asım HACIMUSTAFAOĞLU, Nevşehir Valiliğine, Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Mevlüt ATBAŞ, Bitlis Valiliğine atanmışlardır.

- 21 Haziran 2006 tarih ve 26205 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/8179 sayılı karar ile açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine; Mülkiye Müfettişleri; Abdil Celil ÖZ ve Murteza BALCI’nın atanmaları, 657 sayılı Kanunun 76 nci maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 NİSAN 2006 - 30 HAZİRAN 2006 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

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
30.03.2006	5479	Gelir Vergisi Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Özel Tüketim Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	08.04.2006	26133
05.04.2006	5481	Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	08.04.2006	26133
25.04.2006	5490	Nüfus Hizmetleri Kanunu	29.04.2006	26153
27.04.2006	5493	Özel Tüketim Vergisi Kanununda, Katma Değer Vergisi Kanununda ve Petrol Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	02.05.2006	26156
27.04.2006	5492	Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	04.05.2006	26158
10.05.2006	5497	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü İle Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	17.05.2006	26171

10.05.2006	5499	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	17.05.2006	26171
17.05.2006	5503	Türkiye İstatistik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.05.2006	26177
24.05.2006	5508	Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	30.05.2006	26183
31.05.2006	5511	Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	06.06.2006	26190
05.06.2006	5512	İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşmenin Oluşturduğu Denetim Mekanizmasının Değiştirilmesine İlişkin 14 Nolu Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	06.06.2006	26190
08.06.2006	5519	Dernekler Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	15.06.2006	26199
31.05.2006	5510	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	16.06.2006	26200
13.06.2006	5520	Kurumlar Vergisi Kanunu	21.06.2006	26205

II - MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
02.05.2006	10402	“Belediyelerde Altyapı Programı IV” ve “Küçük Ölçekli İşletmelerin Desteklenmesi” Başlıklı Projelere Kredi ve Hibe Sağlanmasına İlişkin Olarak, Türkiye Cumhuriyeti ve Almanya Federal Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan Mali İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karar	30.05.2006	26183

III- TÜZÜK

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
19.04.2006	10370	Polis Bakım ve Yardım Sandığı Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük	07.05.2006	26161

IV - BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
17.03.2006	10193	Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Karar	01.04.2006	26126
17.03.2006	10194	Taşıtları Sürebilecek Kamu Görevlilerinin Belirlenmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Karar	01.04.2006	26126
27.02.2006	10195	Fakir Ailelere Kömür Yardımı Yapılmasına İlişkin Karar	06.04.2006	26131
24.03.2006	10316	e-Devlet Kapısının Kurulması, İşletilmesi ve Yönetilmesine İlişkin Karar	20.04.2006	26145
03.04.2006	10302	Kamu Alacakları İçin Uygulanan Gecikme Zammı Oranının Yeniden Belirlenmesine İlişkin Karar	21.04.2006	26146
29.11.2005	9809	Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar	22.04.2006	26147
03.04.2006	10265	İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	22.04.2006	26147
31.03.2006	10284	Bazı Alanlarda Arazi Toplulaştırması Yapılması Hakkında Karar	22.04.2006	26147
03.04.2006	10299	İstanbul İli Kent Merkezinde Yer Alan Bazı Alanların Yenileme Alanı Olarak Kabul Edilmesine İlişkin Karar	22.04.2006	26147
03.04.2006	10300	Bazı Alanlarda Arazi Toplulaştırılması Yapılması Hakkında Karar	22.04.2006	26147
03.04.2006	10290	Yusufeli Barajının Yapımı Dolayısıyla Su Altında Kalacak Olan Artvin İli, Yusufeli İlçesi Merkezinin Yeni Yerleşim Yeri Olarak Belirlenen Alanın, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	24.04.2006	26149
03.04.2006	10298	3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca Uygulama Alanı İlan Edilen Şanhurfa İlinde Bazı Yerleşim Yerlerinin Ana Köyden Ayrılarak Bağımsız Köy Haline Getirilmeleri Hakkında Karar	25.04.2006	26149

11.04.2006	10341	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 Yapılacak Takas, Mahsup ve Kesinti İşlemlerinde Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Karar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	28.04.2006	26152
31.03.2006	10317	Bazı Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Sermayesinin % 50'sinden Fazlası Belediyelere Ait Olan Şirketlerin, 31/12/2004 Tarihi İtibarıyla Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Olan Kamu ve Özel Hukuka Tabi Alacakları ile Bunların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçlarının Takas, Mahsup ve Kesinti İşlemine Tabi Tutulmasına Dair Belediye Uzlaşma Komisyonu Kararlarının Onaylanmasına İlişkin Karar	03.05.2006	26157
17.04.2006	10344	Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar	05.05.2006	26159
13.04.2006	10350	Emniyet Genel Müdürlüğü Bünyesinde Doğrudan Merkeze Bağlı Taşra Teşkilatı Olarak Amasya İlinde Merzifon Polis Meslek Eğitim Merkezi Müdürlüğü ile Bu Müdürlüğe Bağlı Olarak (6) Adet Şube Müdürlüğü Kurulması Hakkında Karar	06.05.2006	26160
24.04.2006	10362	Kütahya İlinde Bulunan Bazı Alanların Yenileme Alanı Olarak Belirlenmesi Hakkında Karar	07.05.2006	26161
17.04.2006	10365	BMGK Kararı ile Oluşturulan Yaptırımlar Komitesi Listesinden Adları Belirtilen Kişilerin Çıkarılması Hakkında Karar	07.05.2006	26161
19.04.2006	10376	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	09.05.2006	26163
24.04.2006	10399	Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisi (2007-2013) Hakkında Karar	13.05.2006	26167

02.05.2006	10404	Bazı Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Sermayesinin %50'sinden Fazlası Belediyelere Ait Şirketlerin, 31/12/2004 Tarihi İtibarıyla Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Olan Kamu ve Özel Hukuka Tabi Alacakları ile Bunların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçlarının Takas, Mahsup ve Kesinti İşlemine Tabi Tutulmasına Dair Belediye Uzlaşma Komisyonu Kararlarının	23.05.2006	26176
08.05.2006	10423	e-Devlet Kapısının Kurulması, İşletilmesi ve Yönetilmesine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Karar	26.05.2006	26179
15.05.2006	10433	Polis Akademisine Bağlı Olarak Siirt Polis Meslek Yüksek Okulu Açılması Hakkında Karar	02.06.2006	26186
15.05.2006	10446	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulması Hakkında Karar	02.06.2006	26186
15.05.2006	10454	Bazı Yerleşim Alanlarının, 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca "Uygulama Alanı" Olarak Tepsiti Hakkında	02.06.2006	26186
15.05.2006	10455	İstanbul İli, Tuzla İlçesinde Bulunan Bazı Alanların "Yenileme Alanı" Olarak Belirlenmesi Hakkında Karar	02.06.2006	26186
15.05.2006	10456	Mersin Serbest Bölgesi'nin Sınırlarının Yeniden Belirlenmesi Hakkında Karar	03.06.2006	26187
24.05.2006	10470	Bazı Polis Meslek Eğitim Merkezi Müdürlükleri ile Bunlara Bağlı Olarak Şube Müdürlüklerinin Kurulması Hakkında Karar	04.06.2006	26188
30.05.2006	10508	2006/10508 Sayılı Orta Vadeli Program (2007-2009)'ın Kabul Edilmesi Hakkında Karar	13.06.2006	26197
24.05.2006	10501	İstanbul İli, Eminönü İlçesinde Bulunan Bazı Alanların "Yenileme Alanı" Olarak Belirlenmesi Hakkında Karar	22.06.2006	26206
24.05.2006	10502	İstanbul İli, Zeytinburnu İlçesinde Bulunan Ekli Krokide Sınırları ve Listede Ada Numaraları Belirtilen Alanların "Yenileme Alanı" Olarak Belirlenmesi Hakkında Karar	23.06.2006	26207
05.06.2006	10557	Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	24.06.2006	26208

24.05.2006	10498	Bazı Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Sermayesinin % 50'sinden Fazlası Belediyelere ait Şirketlerin, 31/12/2004 Tarihi İtibarıyla Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Olan Kamu ve Özel Hukuka Tabi Alacakları ile Bunların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçlarının Takas, Mahsup ve Kesinti İşlemine Tabi Tutulmasına Dair Belediye Uzlaşma Komisyonu Kararlarının Onaylanmasına İlişkin Ekli Karar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	27.06.2006	26211 (Mükerrer)
------------	-------	---	------------	---------------------

V - YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
10.04.2006	10343	İstatistik Konseyi Yönetmeliği	05.05.2006	26159

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği	04.04.2006	26129
Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yönetmeliği	14.04.2006	26139
Parasal Sınırlar ve Oranlar Hakkında Genel Tebliğ (Sayı: 2006-1)	15.04.2006	26140
Yapılarda Özürlülerin Kullanımına Yönelik Proje Tadili Komisyonları Teşkili, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	22.04.2006	26147
Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlü ve Eski Hükümlülere Uygulanacak Sınav Yönetmeliği	22.04.2006	26147
Polis Koleji Giriş Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.04.2006	26149
Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	26.04.2006	26150
Askeri Kantin Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	28.04.2006	26152

26.04.2006	8053	Sivas Divriği İlçesi Gedikpaşa Bucağına Bağlı Yürekaşı Köyünün, Aynı İlin İmranlı İlçesi Karacaören Bucağına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	27.04.2006	26151
26.04.2006	8054	İzmir İli Konak İlçesi ile Buca İlçesi Arasında kalan iki İlçe arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği gibi; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	27.04.2006	26151
Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik				
Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik			07.06.2006	26191
Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği			15.06.2006	26199
Resmi İstatistiklerde Veri Gizliliği ve Gizli Veri Güvenliğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik			20.06.2006	26204
Veri Kalite Kontrol Kurulunun Oluşumu ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik			20.06.2006	26204
Nüfus Yazım Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik			28.06.2006	26212

VI - MÜŞTEREK KARARLAR

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayı	Konusu	Tarihi	Sayısı
26.04.2006	8051	Ağrı İli Tutak İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kayalar Köyünün, Erzurum İli Karayazı İlçesi Elmalidere Bucağına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	27.04.2006	26151
26.04.2006	8052	Sivas İli Yıldızeli İlçesi Yavru Bucağına Bağlı Beşpınar Köyünün, Tokat İli Sulusaray İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	27.04.2006	26151

19.06.2006	8185	Kırıkkale İli Merkez İlçeye bağlı Hacılar, Ahılı, Çullu, Aşağımahmutlar ve Hasan-dede Belediyelerinin Tüzel Kişiliklerinin Feshedilerek Kırıkkale Belediyesi Sınırları İçine Katılmasının; 5393 sayılı Belediye Kanununun 11 inci maddesi Uyarınca Uygun Bulunmasına Dair Karar	20.06.2006	26204
19.06.2006	8186	Kütahya İli Merkez İlçeye Bağlı Ağaçköy, Çalca, Yeni Bosna, Siner, Alayunt, İkiyüzük, Zığra, Perli, Kırkılı, İnköy, Parmakören, Bölcek, Dumlupınar, Kirazpınar, Güveçci, Okçu, Sofu, Aydoğdu ve Kumarı Köylerinin Tüzel Kişiliklerinin Feshedilerek Kütahya Belediyesi Sınırları İçine Katılmasının; 5393 sayılı Belediye Kanununun 11 inci maddesi Uyarınca Uygun Bulunmasına Dair Karar	20.06.2006	26204

VII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kamu Sertifikasyon Hizmetlerine İlişkin Usul ve Esaslar ile İlgili 2006/ 13 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	19.04.2006	26144
2872 Sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Genelge (No: 2006/10)	07.06.2006	26191
Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Genelge (Sayı: 2006-1)	10.06.2006	26194
2872 Sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Genelgede Değişiklik Yapılmasına Dair Genelge (2006/11)	22.06.2006	26206
Kılık Kıyafet ile İlgili 2006/14 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	24.06.2006	26208
Özrüli istihdamı ile ilgili 2006/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	24.06.2006	26208
Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sosyal Tesislerden Şehit Yakınları ile Gaziler, Harp ve Vazife Malulleri ve Yakınlarının Yararlandırılması ile İlgili 2006/16 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	24.06.2006	26208

VIII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı

Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Tebliği (No: 2006/17)	06.04.2006	26131
Malul Olan Jandarma Genel Komutanlığı Mensubu Ergün BARIŞ'a "Devlet Övünç Madalyası" Verilmesi Hakkında Tebliğ	10.04.2006	26135
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar İçin Yapılacak Merkezi Sınava Girecekler ile Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Merkezi Sınav Dışında Kalanlar ve Bunların İşe Yerleştirilmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ	11.04.2006	26136
Türkiye-Avrupa Birliği Çerçeve Anlaşması Genel Tebliği (Sıra No: 2)	20.04.2006	26145
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliği (No: 2006/1)	27.04.2006	26151
Tahsilat Genel Tebliği (Seri No : 439)	27.04.2006	26151
Harcama Yetkileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No: 2)	28.04.2006	26152
Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliği (Sıra No: 6)	29.04.2006	26153
4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa Göre İşyeri Sendika Temsilcilerinin Seçilmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ	09.05.2006	26163
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 2006/2)	10.05.2006	26164
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğ (Seri No: 160)	11.05.2006	26165
Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 358)	13.05.2006	26167
Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliği (Sıra No: 7)	31.05.2006	26184
Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	06.06.2006	26190
Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2006-1)	13.06.2006	26197
Elektronik İmza ile İlgili Süreçlere ve Teknik Kriterlere İlişkin Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	20.06.2006	26204
Damga Vergisi Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 46)	22.06.2006	26206

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 işlenme eserler Yönetimi Geliştirme ve Yayın 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 veya 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 ulaşılabilir 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 Kuruluşlarıncı Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 adet Dergi ücretsiz olarak gönderilir.

8- Bu yayının 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 Kuruluşlarınca 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 dipnotta yazarın yalnızca soyadı yazılır ve a.g.e.(adı geçen eser) yazılarak sayfa numarası verilir. Bir yazarın adı ard arda iki kitabından alınan alıntıdan 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**, Yayımlar Bilgileri (Baskı sayısı, Yayımlayan, Basılan yer, Yayımlar 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: Şayian, 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 toplundan 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. Yayın tarihi, **Kitabın adı**, Derleyen, Hazırlayan veya Çevirmenin Adı ve Soyadı, Baskı sayısı, Yayın yeri, Yayımlayan.

Makalenin Kaynakçada Gösterimi; Yazarın Soyadı, Adı. Yayın 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.

- Derleme İçin Örnek: Dooley, Michael P. (1989), “Market Valuation of External Debt”. J.A.Frenkel, M.P. Dooley ve P. Wickham (der.), **Analytical Issues In Debt** içinde, ABD: IMF Yayını.

- İnternet Kaynaklı Alıntı İçin Örnek: Mutur, Naci, Gökbunar, R. (2003), “21. Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması”, http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/muter-egitim-hizmetleri-kalite.pdf > (07.10.2003).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça’ya eklenebilir.

