

İÇİNDEKİLER

Ahmet ÖZER	:Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış.....1
Prof. Dr. Hasan FENDOĞLU	:Kıbrıs Problemi.....9
Yrd. Doç. Dr. Celalettin SERİNKAN	:Günümüz Yönetim Dünyasında Önemli Bir Yeri Olan Liderlik Kavramı ve Liderlerin Özellikleri.....19
M. Akif ÖZER	:İnceleme Alanı Olarak Kamu Yönetimi.....37
Mustafa KARA	:Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Kamu Yönetimi.....51
Ahmet NARİNOĞLU	:İl Sistemi Performansı.....75
Hasan DURSUN	:İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Ön Tasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım.....99
Dr. Kasım TURGUT	:Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşmanın Sosyal Maliyeti.....129
Ersin KAPLAN	:Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci.....157
Abdullah Abid ÖZTOPRAK	:İl İstihdam Kurullarının İl İstihdam Ortaklıklarına Dönüşümü.....179
Rüstem KARABATAK	:Yapı Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar.....197
Dr. Ali DİKİCİ	:İkinci Dünya Savaşında Türk Polis Teşkilatı.....223
İDARECİ ANILARI	
Durmuş YALÇIN	:Hayatımdan Kesitler.....249
HABERLER	
MEVZUAT	
Ayla KADER	:1 Ocak 2007 – 31 Mart 2007 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat.....287

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

MESLEKTAŞLARIMIZA



Mülki İdare Amirliği görevini yürüten meslektaşlarımız, mesleklerinin doğası gereği sadece idari alanda değil, ülkenin ekonomik, siyasi ve sosyal alanında da hizmet üretmektedirler.

Bu nedenle Bakanlığımız Yayın Kurulu 13 Şubat 2007'de yapmış olduğu toplantıda, idarecilerimizin anılarının kamuoyuyla paylaşılması amacıyla Türk İdare Dergisi'nde bir bölüm açılmasına ve ileride yazıların birikmesi halinde ayrıca bir kitap olarak değerlendirilmesine karar vermiştir.

idarecilerimizin meslek tecrübelerinin paylaşılması ve bilhassa genç idarecilere yol gösterici örneklerin aktarılması hedeflenmiştir.

Bu vesile ile anılarını yayınladığımız idarecilerimizi daha yakinen tanıyabilmemiz için kendilerinin resmine ve özgeçmişine de anıları ile beraber yer verilmiştir.

Çağrımıza cevaben gelen anılar içerisinde eski Müsteşarlarımızdan. Emekli Vali Sayın Durmuş YALÇIN'ın yazısı ile İdareci Anıları bölümümüz bu sayımızdan itibaren başlatılmıştır.

Bu bağlamda emekli olan veya halen görevde bulunan meslektaşlarımızın çağrımıza ilgi göstereceklerinin inancıyla şimdiden hepsine teşekkür ediyor, bu çalışmanın faydalı olmasını diliyorum.

Adnan YILMAZ
Strateji Geliştirme Başkanı

YENİ YASALARDA MÜLKİ İDAREYE BAKIŞ

Ahmet ÖZER*

GİRİŞ

2006'lı yıllarda yasama organında kabul edilen yasalara bir göz atıldığında Mülki İdare Amirlerini ilgilendiren ilginç gelişmelere tanık olmaktadır. Bu inceleme de kısaca Mülki İdare Amirlerine yönelik görev yetki ve sorumluluklarda ne gibi yeniliklere yer verildiğine, nerelerde ne gibi iyileştirmeler veya statü kaybına yol açan düzenlemeler yapıldığına değinmek istiyorum.

1.1 Temmuz 2006 Tarih ve 5540 Sayılı Kanun

Bu yasa, 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Bu yasa ile Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu'nda değişiklik yapılmaktadır.

Şöyle ki:

9 Haziran 1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'na yeni maddeler eklenmiştir. Buna göre, aynen yargı organlarında olduğu gibi, "1. Sınıf Mülki İdare Amiri" statüsü oluşturulmuştur. Birinci sınıfa ayrılma koşulları ve değerlendirme yöntemi ayrıntılı olarak ek maddelerde belirtilmiştir. Ek madde 4'e göre, İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcıları, Genel Müdürler, Kurul Başkanları ve birimlerin Hukuk Müşavirleri, 1. sınıfa ayrılmış ve 1. sınıfa yükseldikten sonra, 1. sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş Mülki İdare Amirleri arasından atanacaklardır.

Anılan yasanın 3. maddesi ile 10 Haziran 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine şu fıkra eklenmiştir: "Mülki İdare Amirliği

* Emekli Vali

hizmetleri sınıfından Vali olarak atanacaklarda, 1. sınıfa yükseliş ve 1. sınıfa yükseldikten sonra 1. sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.”

25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara’da yapılan Mülki İdare Amirleri Şura’sında üç Komisyon halinde çalışmalar sürdürülmüştür. 1. Komisyon Mülki İdare Amirlerinin mesleğe alınması, yetiştirilmesi ve statüsü konularını incelemiş ve değerlendirmiştir.

Alınan kararların en önemlilerinden birisi de 1. Sınıf Mülki İdare Amirliği statüsünün yasa ile oluşturulması önerisi olmuştur. Bu çalışmaların semeresi geç de olsa elde edilmiş ve mesleğimiz liyakat ve ehliyet kriterlerinin uygulamaya konulmasıyla azımsanmayacak ölçüde kazanımlar elde etmiştir. Bunda emeği geçenleri gönülden kutlarız.

Bu düzenleme ile önemli mali kazanımlar elde edildiğini, ancak yasanın kabul edildiği, 5 Temmuz 2006 tarihinden önce emekli olan Mülki İdare Amirlerini görmezlikten gelinerek bir kenara itilmelerini üzüntüyle karşılıyoruz.

Sözlü yakınmalar üzerine, Bakanlık Müsteşarı’nın emri ile Hukuk Müşavirliği’nce 1. sınıf Mülki İdare Amirliği’nin ihdası ile elde edilen mali hakların emeklilere yansıtılıp yansıtılmayacağı, yansıtılacaksa ne şekilde olacağı, inceleme konusu yapılmıştır. Hukuk Müşavirliği’nin 2 Şubat 2007 tarih ve 1372 sayılı yazısında “5 Temmuz 2007 tarihinden önce emekli olan Mülki İdare Amirlerine bu yasa gereğince bir ödeme yapılmasının mümkün olmadığı, ancak yeni bir yasal düzenleme ile sorunun çözümlenebileceği” belirtilmiştir.

Altmış beş yaşından önce emekliye ayrılan bazı Mülki İdare Amirlerinin bu haktan yararlanmak için tekrar göreve dönmek üzere Bakanlığa başvurdukları görülmektedir. Hak, hukukun koruduğu menfaattir. Ancak, burada hukuk yoluyla önemli bir hak kaybına sebebiyet verilmiştir. Bu çarpıklığı düzeltmeyi Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü’nden bekleyemezsiniz. Gereken kanun taslağı en kısa zamanda İçişleri Bakanlığı’na hazırlanmalı ve meslektaşlar arasındaki ayrımcılığa son verilmelidir.

2. İl Özel İdaresi Kanunu

4 Mart 2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Yasası” valî ve kaymakamların statüsünde ve özlük haklarında yeni düzenlemeler getirmiştir.

28 Ocak 2005 tarih ve 25710 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 13 Ocak 2005 tarih ve 5286 sayılı yasa ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve köye götürülen hizmetler geniş ölçüde “İl Özel İdare”lerine bırakılmıştır.

Bunun sonucu olarak, köy hizmetlerine ait tüm araç ve gereçler “İl Özel İdarelerinin hizmetine verilmiştir.

Anılan yasanın 3. maddesine göre İl Özel İdaresi'nin organları İl Genel Meclisi'ni, İl Encümenini ve Vali'yi ifade eder.

Yine düzenlemenin getirdiği en çarpıcı yenilik İl Genel Meclisi Başkanlığında olmuştur. Eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun 111. maddesine göre İl Genel Meclisi'ne Vali başkanlık ediyordu. Bu yeni yasanın 11. maddesine göre Meclis Başkanı, Meclis üyeleri arasından seçilir. Vali artık bir üst kurul olan Meclis'in değil, bir alt kurul olan Encümenin başkanıdır (madde 25). Bu suretle Vali çok önemli bir statü kaybına uğratılmıştır. Uygulamada bir çok ilde meclis başkanı kendisini İl Özel İdaresi'nin başkanı olarak Vali ile eşdeğer, hatta daha üst değerde bir yetkili gibi görmeye başlamış, iki başlı yönetim örnekleri sergilenmiştir. Kanımca aynen Fransa'da olduğu gibi Valilerin tümüyle İl Özel İdaresi ile ilişkileri kesilmeli, Valiler hesap veren değil, hesap soran denetim gücü ve yetkisi ile donatılmalıdır. Hızlı ve etkili bir hukuki denetimle Merkezi İdare'nin temsilcisi olan Vali her türlü hukuk dışı uygulamalarda hataları önleyici, yol gösterici bir hukuk bürosu ile güçlendirilmelidir. Bu ikilem ancak bu suretle ortadan kaldırılabılır. Yerel yönetim özerkliği ile vesayet yetkisi kullanan makam arasında yönetim ve denetim kargaşası ancak bu yolla giderilebilir. Zaten Özel İdarelerde Genel Sekreterlik ihdası ile Vali'nin yeri geniş ölçüde doldurulmuş durumdadır.

3. 3 Temmuz 2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Bu yasada Mülki İdare Amirleriyle belediye organları arasındaki ilişkileri düzenleyen maddeleri burada ayrı ayrı tekrarlamaya gerek yoktur. Yasanın (4, 6, 7, 9, 10, 23, 26, 30, 45, 57.) maddelerinde Mülki İdare Amirlerinin hangi hallerde müdahalesine ve görüşüne ihtiyaç bulunduğu belirtilmiştir.

Ancak burada önemli bir boşluk denetimde kendini göstermektedir. Yeni yasa her ne kadar iç denetim ve dış denetim şeklinde bir düzenleme getirmiş ise de bu sistem belediyeler üzerinde etkili ve güvenilir bir denetimi sağlayamamıştır. Adeta denetimsiz yerel yönetimler görüntüsü yaygınlaşmaktadır. Şirketler oluşturularak bir çok hizmetin bu yolla yürütülmesi kamuoyunda eleştirilere yol açmaktadır.

Önerimiz şudur: yukarıda Özel İdarede olduğu gibi Mülki İdare Amirleri gerek hukuk gerekse hesap iş ve işlemleri açısından uzman kadrolardan oluşan hukuk büroları ile donatılmalı ve her ay yerel yönetimlerin hesap iş ve işlemleri ve aldığı kararlar bu büroların süzgecinden geçirilmelidir. Mülki İdare

Amirlerinin işlemleri düzeltirmesi, suç teşkil edenleri yargı yerine göndermesi sağlanmalıdır. Yerel yönetim özerkliği ile Mülki İdare Amirlerinin yasal yetkilerinin zayıflatılması ile ortaya çıkan boşluk ancak bu yolla doldurulabilir. Hata yapan bedelini ödemelidir.

Bu etkili ve seri yönetim modeli bizim gibi üniter devlet yapısı ile Fransa’da 1982 reformundan sonra çok başarılı olarak uygulanmaktadır ve yerel yönetimler tam bir disiplin altına alınmıştır.

4. KÖYDEŞ

Köylerin alt yapı sorunlarını en kısa zamanda çözmek amacıyla 2005 yılında kısaca KÖYDEŞ olarak adlandırılan “Köylerin Altyapılarının Desteklenmesi Projesi” uygulamaya konmuştur. Köylerin bu proje sayesinde hızla yola ve içme suyuna kavuşturulması öngörülmüştür. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kapatılmasından sonra köylerin içme suyu ve yol ihtiyaçlarının giderilmesi görevi İl Özel İdarelerine verilmişti. KÖYDEŞ kapsamında yapılacak yatırımlar için ilgili mevzuat gereğince İl Özel İdaresi ve köylere hizmet götürme birliklerine Yüksek Planlama Kurulu kararı ile önemli ölçüde kaynaklar aktarılmaktadır. Bu hizmetlerin yapılmasında köylere hizmet götürme birlikleri ön plana çıkmaktadır. Burada öncü kaymakamdır. Valiler de bu hizmeti denetim ve gözetimleri altında izleyeceklerdir. Bu suretle yaratılacak kaynaklar ve devlet bütçesinden ayrılan destekleme fonları ile tüm köylerin, süratle kaliteli yol ve içme suyuna kavuşması hedeflenmiştir. Mülki İdare Amirlerine olan güvenin boşa çıkmayacağına, Mülki İdare Amirlerinin de bu prestij savaşında başarılı olacaklarına inanıyorum.

5. Kalkınma Ajansları’nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

25 Ocak 2006 tarih ve 5449 sayılı Yasanın amacı, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak “Kalkınma Ajansları”nın kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. (Md. 1)

Ajanslar, bölgeler esas alınarak, DPT Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajans merkezinin bulunduğu il, kuruluş kararnamesinde belirtilir.

Ajanslar tüzel kişiliği haiz ve bu kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerde özel hukuk hükümlerine tabidir. (Md. 3)

Ajansı Yönetim Kurulu Başkanı temsil eder. Yönetim Kurulu Başkanı Vali'dir.

Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl, ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süre ile dönüşümlü olarak yürütülür. (Md. 10)

Burada dikkati çeken önemli bir hedef vardır. Türkiye Kalkınma Ajansları, iller bölgeler halinde gruplandırılarak o gruba dahil illerin valilerinin öncülüğünde, ilin tüm olanakları seferber edilerek DPT desteğinde bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik düzeylerini yükseltmek ve farklılıklarını olabildiğince süratle gidermektir. Böylece top yekun, elbirliğiyle herkesin elini taşın atma koyarak bir kalkınma seferberliği başlatılmıştır. Savaşın öncüleri yönetimin temel direği olan Mülki İdare Amirleridir. Bu onur savaşından başarıyla çıkacaklarından kuşku yoktur.

6. Yeniden Düzenleme İhtiyacı

a) 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun temel yapısı, sonradan çıkarılan birçok kanunla neredeyse bütünlüğünü kaybetmiştir. Ayrıntılardan uzak, ilke niteliğinde, çağdaş yönetim stratejisine ve tekniğine uygun yeni bir il idaresi kanununa kesinlikle ihtiyaç vardır.

b) 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nun hükümleri arasında tutarsızlık, eskimişlik ve uygulanamazlık bu yasanın bütünlüğünü tamamen ortadan kaldırmıştır. Hatta bir maddesinde "İdadi mezunları "nın kaymakam olabilecekleri yer almaktadır. Mülki İdare amirlerinin seçilme, atanma ve özlük haklarını bir bütün halinde kapsayacak yeni bir "Mülki İdare Amirleri Kanunu"na mutlak surette ihtiyaç vardır. Aynen hakimler, üniversiteler ve Silahlı Kuvvetlerde olduğu gibi diğer kamu görevlerinden çok farklılıklar gösteren Mülki İdare Amirleri için mevzuattaki dağımlık da dikkate alınarak ayrı bir yasanın en kısa zamanda düzenlenmesi Mülki İdare Amirlerine reva görülen bir zafiyeti ortadan kaldıracaktır. Nitekim üniter devlet yapısı ile Türkiye'deki sisteme benzer bir yapıda yönetilen Fransa'da, Mülki İdare Amirlerinin, seçilmesi, atanması ve özlük hakları bağımsız bir yasa ile düzenlenmiştir.

Mülki İdare Amirlerinin diğer tüm kamu görevlileri gibi aynı kategoride görülerek Devlet Memurları Yasası ile sadece bir sınıf halinde düzenlenmesi neyi sağlamıştır?

e) Mülki İdare Amirleri Akademisi Kanunu: Mülki İdare Amirlerinin çağdaş yönetim gereklerine göre yetiştirilmesi amacıyla bir akademi oluşturulması uzun zamandan beri gündemdedir. Nitekim 25-27 Nisan 2002 tarihinde Ankara’da toplanan Mülki İdare Şura’sında konu enine boyuna tartışılmış ve böyle bir akademinin kurulmasına karar verilmiş, bu amaçla bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarıda akademinin amaçları özetle şöyle belirtilmiştir:

- Bilimsel araştırmalar ve çalışmalar yapmak, yaptırmak, bunları değerlendirmek, bu konularda yurtiçi ve yurtdışında kamu ve özel kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- İlgili yerli ve yabancı yayınları izlemek ve bunlara erişimi sağlayacak bir dokümantasyon merkezi kurarak, araştırmacıların yararlanmasına sunmak,
- Görev alanlarıyla ilgili konularda telif eserler, çeviriler, raporlar hazırlamak, hazırlatmak ve bunları ilgili kurumlara sunmak,
- Mülki idare amirlerinin adaylık dönemi ve meslek içi eğitimi için çeşitli programlar düzenlemek, kurslar açmak, bunun için gerekli bütün alt yapıyı hazırlamak,
- Mülki İdare Amirlerinin kişisel ve mesleki birikimlerini sağlamak amacıyla yurtiçi ve yurtdışından burslar sağlamak veya vermek, burslu olarak yurtdışına gönderilenlerin çalışmalarını izlemek, değerlendirmek ve onlara rehberlik etmek, yurtiçinde ve yurtdışında bizzat veya diğer akademik kuruluşlarla işbirliği yaparak yüksek lisans ve uzmanlık programları düzenlemek,
- Konferans, panel vb. bilimsel faaliyetler düzenlemek, bu tür faaliyetlere katılmak ve sonuçlarını izleyip, değerlendirmek, yetkili kurumların kararı ile yurtiçinde ve yurtdışındaki kuruluşlara yönelik eğitim programları düzenlemek,
- Görevlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla üniversite ve akademik kurumlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile enstitüler, vakıflar, dernekler, düşünce kuruluşları ve basın yayın organları ile işbirliği yapmak,
- Bakanlığın talebi üzerine ilgili konularda, kanun hükmünde kararname, yönetmelik ve tüzük taslakları hazırlamak üzere teknik yardımlarda bulunmak.

Yukarıda temel hedef ve amaçları ayrıntılı olarak verilen Mülki İdare Akademisi'nin Fransa'daki örneği, EN A (Ecole Nationale D'Administration) Türkçe ifadesi ile Ulusal İdare Okulu'dur.

Halen Eğitim Dairesi Başkanlığının hazırladığı ve uyguladığı programlar çerçevesinde kaymakam adayları yetiştirilmektedir. Doğal olarak bir akademiden beklenen ayrıntılı ve kapsamlı bir çalışma bu Daire tarafından yerine getirilememektedir. Buna rağmen Mülki İdare Amirlerinden önemli sayıda değerli meslektaşımızın, birçok kamu kuruluşlarında üst düzey görevlere atanmaları iyi yetişmelerinin sonucudur. Bir akademi kurulması ile bu değerlerin sayısında önemli bir artış olacağı kuşkusuzdur.

SONUÇ

Yukarıda sıraladığım gelişmeler, mülki idarede mevzuat yetersizliğini ve acilen yeni düzenlemelerin yapılması gereğini ortaya koymuştur. 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu yerine "Mülki İdare Amirleri Personel Kanunu"nun en kısa zamanda oluşturulması bu mesleğe gösterilecek en büyük saygı olacaktır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, ayrıntıdan uzak ilke niteliğinde hükümlerle yeniden düzenlenmelidir.

"Mülki İdare Amirleri Akademisi" oluşturulması ile daha donanımlı Mülki İdare Amirleri yetiştirilecek ve hizmet kalitesi artacaktır. Bu konuda daha fazla gecikmeden gereken yasal düzenlemelerin yapılması mesleğimize güç kazandıracaktır.

KIBRIS PROBLEMİ

Prof. Dr. Haşan FENDOĞLU

KIBRIS PROBLEMİNE GİRİŞ

A. KIBRIS SORUNUNUN TÜRK DIŞ İLİŞKİLERİ AÇISINDAN ÖNEMİ

Kıbrıs, 1878 tarihindeki Osmanlı-Rus savaşı sonrasında geçici olarak İngiltere'ye bırakılan bir adadır. 1924 Lozan Anlaşmasıyla da İngiltere'ye terkedilmiş, 1959'da bağımsızlığına kavuşmuştur. 1959 tarihli Zürih Anlaşması' m Türkiye ve Yunanistan, 1959 tarihli Londra Anlaşması' m ise Türkiye, Yunanistan ve İngiltere imzalamış, 1960 Lefkoşa Anlaşması' yla "Kıbrıs Cumhuriyeti" kurulmuş ve "Kıbrıs Anayasası" kabul edilmiştir. Kıbrıs konusunda toplam 17 anlaşmadan söz edilebilirse de, en önemlisi bu 3 anlaşmadır (Zürih, Londra ve Lefkoşa Anlaşmaları). Anlaşmalara ve Anayasaya göre, 2 topluma dayalı, 3 devletin garantisi altında, sınırlı egemen bir devlet olarak kurulmuş, hiçbir devletle siyasi ve ekonomik birleşmeye giremeyeceği vurgulanmıştır. 1963'de iki toplum arasında silahlı çatışma çıkmış, 1974'de savaş yaşanmış, 13. 2. 1975'de Kıbrıs Türk Federe Devleti, 15 Kasım 1983'de ise KKTC kurulmuş, böylece 1960'da saptanan hukuki statü sona erdirilmiştir.

Kıbrıs sorunu Avrupa Birliği'nin, Türkiye'den talep ettiği ön koşullardan biri olmamakla birlikte, Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakerelerine başlama konusunda önemli koşullardan biri olarak algılandığı ortadadır⁽¹⁾

Kıbrıs bilindiği gibi ulusal bir davadır. Kıbrıs Türkiye'nin güvenliği, Akdeniz'deki hak ve menfaatleri açısından önem taşımaktadır. Kıbrıs sorunu bir dış sorun olmakla birlikte iç politika sorunu olarak da kabul edilmektedir. Annan Planının oylanması konusunda Türk tarihinde ilk kez, özellikle Devlet kurumlarında iki farklı görüş belirmiş, insanların gönlü ve aklı çelişkiye

1 www.dunyaonline.com/I0572Q.asp.26.08.2003.
Bk. www.msnbc.msn.com/id/3032542/site/newsweek/ (Türkiye, Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinde Kıbrıs'a takılı kaldı; Dec 16, 2004).

düşmüştür. Annan Planı küçük bir farkla Kıbrıs halkı tarafından 24 Nisan 2004 tarihinde onaylanmıştır.

Türkiye 50 yıldır Kıbrıs sorunuyla ilgileniyor. 1960'da Kıbrıs Cumhuriyeti kurulunca "taksim" tartışmaları da sona ermiş ama Rumlar ve Türkler arasındaki sorunlar sona ermemiştir. Bu durum, 1974 Kıbrıs Barış Harekatına kadar devam etmiş olup, 1974'den beri fiili bir durum vardır. Sorun, 30 yıldır hukuki bir zemine oturtulamamıştır. Şimdi nihayet 30 yıl sonra Annan Planı çerçevesinde 4'lü görüşmeler yapılmış ve ortaya ilk kez bir çözüm konulmuştur.

Kıbrıs Akdeniz'de stratejik bir adadır. Bu nedenle İngiltere bile hala Ada'daki üssünü korumaya devam etmektedir. Kıbrıs sorunu sadece Kıbrıs'ın, Türkiye'nin veya Yunanistan'ın değil AB'yi, ABD'yi ve Dünya'nın diğer güçlerini de kuşatan bir sorundur. AB'nin iç dengeleri, Doğu Akdeniz'deki stratejik gerekler ve çözüm modelinin önemi nedenleriyle, AB ve ABD de Ada ile ilgilenmektedirler.

Türkiye çevresindeki sorunlarla kuşatılmış olduğu halde, bu sorunlarla idealindeki etkin bir bölgesel güç olamaz, böyle yaşayamaz. Bir başka deyişle, Türkiye'nin eli kolu bağlı olursa bölgesel güç olamaz. Bölgesel güç olmak için sorunlarını çözmesi gerekir. Ekonomik, stratejik ve siyasi açıdan zorunlu olan, bölgesel sorunların çözümüdür. Kıbrıs sorunu yıllardır, dış ilişkilerimizi bloke eden, her fırsatta önümüze çıkarılan, diğer sorunların çözümünü de zorlaştıran bir sorundur.⁽²⁾ Uluslar arası diplomatik ilişkilerde, "ben asla taviz vermem, çözüm benim dediklerimle olur" şeklinde bir yol yoktur. Bu yol, kaba kuvvettir yani savaştır. "Kıbrıs sorununu çözelim de, AB bizi tam üyeliğe kabul etmezse ne olacaktır?" Sorusunun cevabı kolaydır; AB' ye girmesek de, Kıbrıs sorunu çözülmelidir. Bu çözüm ne olursa olsun çözüm değildir. Önemli olan, mevcut koşullarda elde edilebilecek maksimum hedeflere azami ölçüde varmaktır.

Günümüzde Türkiye, Soğuk Savaş döneminde sahip olmadığı bir önem kazanmıştır. ABD, Irak'ı işgal sonrasında, Ortadoğu'nun silah zoruyla demokratikleşmesinin zor olduğunu anlamıştır. İran ve Suriye için ABD'nin silah kullanacağını düşünmek imkansız gibi görünmektedir. Bu nedenle de Genişletilmiş Büyük Ortadoğu Projesi (BOP) öne sürülmüştür. Bu bağlamda Türkiye, ABD nazarında, nerede olduğu (coğrafya) için değil, ne olduğu için (Müslüman ama

2 Türkiye, 1996 yılında kararı çıkan Titiana Louzidio davası için toplam 457 bin dolar ecri misil ödedi. Buna benzer olarak gelecek davaların sayısının 2250 veya 1492 olacağı belirtilmektedir. Rumların yaptığı Muratağa Sandıklar ve Taşkent Katliamlarındaki 400-600 kişilik insan kaybı için Kıbrıs Türk'ü AİHM'e dava açmaya hazırlanmaktadır. Kıbrıs sorunu, yeni katliamların olmayacağı şekilde çözülmelidir.

modern kimliği nedeniyle) değer kazanmıştır. 11 Eylül sonrasında, ABD diplomasi tarihinde bir ilk olarak, Türkiye medeniyet kimliği açısından öne çıkmıştır.

B. ANNAN PLANININ 5. VERSİYONUNUN ÖZELLİKLERİ

Annan Planı yaklaşık dokuz bin sayfa ve eklerden oluşmaktadır. 24 Nisan 2004 tarihinde KKTC halkının oy çokluğuyla kabul ettiği Annan Planı taşıdığı önem nedeniyle burada analiz edilmiştir.

1. ANNAN PLANININ 5. VERSİYONUNUN ANA HATLARI

a. İki Kesimlilik

- Ortaklığın iki kesimli olacağı,
- İki tarafın biri birinin ayrı kimliğini ve bütünlüğünü tanıyacağı,
- Tarafların biri birinin kültürel, dini, siyasi, sosyal ve dil kimliklerine saygı gösterecekleri,
- Bir tarafın diğer taraf üzerinde hakimiyet kurmasının reddedileceği,
- Kurucu devletlerin kendi Anayasaları, kara sınırları, kendi bayrak ve marşlarının olacağı,
- Kurucu devletler ve Federal Hükümet biri birinin yetki ve işlevine karışamayacağı,
- Yeni haritada Kıbrıs Türk Devletimin ismen gösterileceği,
- Federal ve Kurucu Devlet kanunları arasında hiyerarşi olmayacağı,
- Kurucu Devletlerin iç vatandaşlık verebileceği,
- Bir kurucu devlet kimliğini koruma düşüncesiyle alabileceği tedbirler çerçevesinde nüfusunun en fazla 1/3 ünün yabancı olabileceği,
- Senato'ya Türk Devletinden seçileceklerin daima Türk olacağı,
- Kurucu Devletlerin dünya ile ticari ve kültürel ilişki kurabilecekleri, anlaşma imzalayabilecekleri,
- Federal kanunlara karşı işlenen suçlar üzerinde Kurucu devletlerin adli işlem yetkisine sahip olmayacağı,
- Kurucu Devletlerin ayrı polis teşkilatlarının olacağı,

b. Ortaklık ve Eşitlik

- İki kurucu devlet vardır; Kıbrıs Türk Devleti ve Kıbrıs Rum Devleti. Bu iki devlet siyasi olarak eşittirler.

- Geçiş süresince Federal Devlet Başkanlığının iki Eş-Başkan'dan ve Federal Hükümetin de eşit sayıda üyeden oluşması (3 adet Türk Bakanlığı + 3 adet Rum Bakanlığı).
- Federal Parlamento'nun Senatosu'nda Kurucu Devletlerin eşit sayıda (24 adet Türk Senatör + 24 adet Rum Senatör) temsil edilecekleri.
- Yeni Devletin Anayasasını korumakla görevlendirilen Yüksek Mahkemenin iki Kurucu Devletten eşit sayıda yargıca sahip olması.
- **Türkçe**'nin Rumca ile birlikte yeni devletin resmi dili sayılması.
- Ramazan ve Kurban Bayramları gibi Türk tarafının özel günlerinin diğer bayramlarla birlikte Ada'nın tümünde resmi bayram sayılması.
- **Federal Polis Teşkilatında** eşit sayıda Türk ve Rum'un yer alması.
- Kamu görevlilerinin atamalarından sorumlu komisyonda eşit sayıda Türk ve Rum üyenin bulunması.
- Tüm kamu yönetiminde çalışanların en az 1/3 ünün Kıbrıs Türk Kurucu Devletinden gelmesi.

c. Güvenlik ve Garantiler

- Kıbrıs'ın tamamı veya bir kısmı başka bir ülke ile birleşemez (Enosis Yasası).
- 1960 Garanti ve İttifak Anlaşması yeni düzene uyarak geçerlidir.
- Adadaki Türk askeri varlığı 2011'e kadar 6000 kişi, 2018 veya Türkiye'nin AB üyeliğine kadar 3000 kişi düzeyinde kalması, daha sonra da 650 kişi olması (İttifak Anlaşmasına göre de).

d. Diğer Hususlar

- Türkiye'den Adaya göç edenlerden 45 000 kişi vatandaşlık kazanmıştır ve Adada kalacaktır.
- AİHM'nde Türkiye'nin başını ağrıtan mülkiyet iddiaları, bireysel işlem olmaktan çıkarılacak, iki Kurucu Devletten eşit sayıda temsilcinin yer alacağı bir Mülkiyet Kurulu tarafından ele alınacaktır.
- Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti (BKC) nin yeni bir marşı ve yeni bir bayrağı olacaktır.
- **Kurucu Anlaşma**, BM Güvenlik Konseyi tarafından onaylanacaktır.
- **Avrupa Konseyi** Kurucu Anlaşmayı onaylayacaktır.
- **Türkçe**, AB'nin resmi ve çalışma dillerinden biri olacaktır.

2. ANNAN PLANININ 5. VERSİYONUNUN OLUMLU YANLARI

a. Garantörlükle Kıbrıs Türk kimliği garanti edilmiştir. İki toplumun güvenliği de temin edilmiştir. Garanti ve İttifak Anlaşmaları varlığını, değişen ortama uyumlu olarak sürdürecektir.

b. İki kesimlilik sağlanmıştır.⁽³⁾ Polis, Barış Gücü ve TSK, huzuru sağlayacaktır.

c. Siyasi eşitlik sağlanmaktadır. İki taraf arasındaki ilişki çoğunluk-azınlık ilişkisi olmayıp, siyasi eşitliğe dayanır. Taraflardan biri diğeri üzerinde hakimiyet kuramaz.⁽⁴⁾ * Belirtildiği gibi Senato iki kurucu devletten eşit sayıda senatörden (24 Türk Senatör ve 24 Rum Senatör) oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi farklı olsa da. Başkanlık konseyinde rotasyon vardır. Kilit görevlerin paylaşımı için iki kurucu devletten en az birinin onayı aranır. Uluslararası temsilde eşit paylaşım vardır. Yüksek Mahkemedeki yargıçların eşit paylaşımı öngörülmektedir.

d. Bu plan, Kıbrıs'ta iki tarafın altına imza attıkları 1977 ve 1979 Zirve Anlaşmaları'nda prensip olarak kabul edilmiş hakların büyük oranda onaylandığı ve bu hakların uluslar arası topluluğa tescil ettirme mücadelesinin başarılı olduğu bir plandır.

e. ABD Dışişleri Bakan Yardımcısı Marc Grossman, KKTC Dışişleri Bakanı Denktaş'ı arayarak, Kıbrıs Rum kesiminin referandumda "hayır" demesi durumunda, ABD'nin Kıbrıs Türk kesimiyle ilişkilerini geliştireceğini, ambargoyu hafifleteceğini, dış finans sağlanacağını, ticari uçakların Türk kesimini kullanmaya başlayacaklarını, temsilcilik açacaklarını, Kıbrıs Türk seyahat belgelerinin tanınacağını söylemiştir. Bu Tayvan modelidir. (Tayvan resmen tanınmamakla beraber, Tayvan'la ilişkiler Çin'den bağımsız olarak yürütülüyor).

f. AB Komisyonunun genişlemeden sorumlu Komiseri Günter Verheugen', "Eğer Rumlar hayır oyu verirse, Türk tarafına uygulanan ekonomik ambargoların kaldırılması gerektiğini" söylemiştir. Doğrusu "Evet" demektir. "Kuzey'den evet, Güney'den hayır çıkarsa Yeşil Hat fiilen AB'nin sınırı olur. ... Kuzey'in mağdur olmaması için elimden geleni yaparım". Bunun pratik anlamı şudur; Kıbrıs'ın bölünmüşlüğü tescil edilir. Fatura Rumlara kesilir. Kuzey'e yönelik ambargo kalkar veya esner. Azerbaycan, Pakistan gibi ülkeler

3 Bk. Referanduma sunulacak Plan, Ana Maddeler, 5.1.a ve diğer yerler.

4 Bk. Plan, Ana Maddeler Bölümü, Giriş Kısmı, iii maddesi. Ayrıca bk. BM Güvenlik Konseyi'ne Karar Alması için Sunulacak Konular, md. 1 b. Ayrıca bk. Birleşik Kıbrıs Cumhuriyeti'nin AB'e Katılım Koşullarına İlişin Uyum Senedi Taslağı Giriş Bölümü, vi madde.

5 Verheugen'in en büyük projelerinden biri de, Kıbrıs'ta çözümü sağlamak ve Türkiye'yi AB'ye taşımaktır.

KKTC'yi tanıyabilir. Bu durum, Rumların en çekindikleri ihtimaldir. Ama AB'nin daha açık konuşması ve Rumların “Hayır” demesi halinde KKTC'yi tanıyacağını söylemesi gerekir.

Türkiye 1987'de, Kıbrıs Cumhuriyeti ise 1993'te, AB'e tam üyelik için başvuru yapmıştır. Türkiye 1995'de Gümrük Birliğine girmiş, 2000'de adaylık statüsü verilmiştir⁶.

AB Rumları AB'e tam üye olarak girme güvencesi verdiği için, bu plana sonuçta “Hayır” demişlerdir. Oysa AB, Rumları ikaz etmeliydi.

g. Yeni dünya dengesi içinde akıl, güçten daha önemli bir hale gelmiştir. Türkiye'ye düşen bu akli kullanmak, meşru durumda kalmak, haklı konumda bulunmaktır.

h. Anlaşmalar zafer veya hezimet olmaz. Lozan'da Misak-ı Milli sınırları içerisindeki yerlerin korunamadığı, Musul, Kerkük, Ege Adaları, Batı Trakya'nın alınmadığı iddialarına şunu sormak gerekir; o günün koşullarında buraları elde tutmak mümkün müydü? Siyaset mümkün olanı gerçekleştirmektir. Rumlar “Hayır” dediğine göre, bu, onların taleplerinin yeterince karşılanmadığını ortaya çıkarmaktadır. Diplomatik yöntemle çözüm arandığı zaman, beklentilerin tamamı karşılanmaz. Konuya hamasi ve irrasyonel tarzda bakmamak gerekir.

i. Kıbrıs konusunda gönülümüz ve duygularımızı da ihmal etmeden ama aklın dediğini yapmalıyız. Akli az kullanan toplum olmamalıyız.

j. Planın iyi yönlendirilenden biri de, Türkiye “Hayır” demediği sürece orada Türk askerinin bulunmasıdır.

3. ANNAN PLANININ OLUMSUZ YÖNLERİ

a. Derogasyonların, AB'nin birincil hukuku olmaması.

6 7-11 Aralık 2000 tarihinde yapılan Nice Zirvesi'nde, geleceğini Türkiye'nin yer almadığı ve üye sayısını 12 aday ülkenin de katılımıyla 27 olarak sınırlayan bir tablo üzerinde şekillendirdi. Detay için bkz. www.belgenet.com (20.02.2001).

7 Annan Planı hakkında detaylı bilgi ve TSK'nın görüşleri için bk. Radikal, 14. 04. 2004; Davut

Dursun, “Kıbrıs'ta Akılla mı, Gönülle mi Hareket Etmeli?”, Yeni Şafak, 15. 04. 2004; a. Yzr, “Kıbrıs Fırsatı”, www.venisafak.com.tr/arsiv/2004/nisan/06/ddursun.html (17. 04. 2004). x

8 Derogasyon: Kalıcı istisna; bağlayıcı tedbir.

9 Haşan Ünal, AB Kıbrıs'ta Çözüm İstemiyor mu?, www.zaman.com.tr/include/ (12 Nisan 2004); a. Yzr. “Rumlar Ne Yapmaya Çalışıyor”, www.zaman.com.tr/include/ (16.4.2004). Bu arada 5 Nisan 2004 tarihinde yapılan MGK'ndan, “Kıbrıs'ta yetki hükümetin” kararı çıkmış, birincil hukuka dikkat edilmesi, garantörlüğün zayıfı atı İmam ası hükümete tavsiye edilmiştir; Yem Şafak, 6. 4. 2004. Genel Kurmay Başkanı Özkök, bir soruya karşılık, “Olmazsa olmazlarımız büyük ölçüde karşılandı. Referendum için 'evet' veya 'hayır' gibi bir tavır ortaya koymayız. Son karar Kıbrıs Türk halkı ile TBMM' nindir” demiştir. Radikal,

- b. Göçler: Kuzeye gelecek Rumların oranı Türklere göre 1/3'ü geçmeyecektir. Kuzeye geçecek Rumlar, mallarının en fazla 1/3'ünü alabilecektir.
- c. Uygulamaya dikkat edilmelidir.
- d. Geçiş dönemi uzatılmalıdır.
- e. Yeni göçmenler nedeniyle istihdam ve mali kaynak gereklidir.¹⁰

4. 24 NİSAN 2004 REFERANDUMU ÖNCESİ KKTC’NİN DURUMU

a. KKTC sadece Türkiye tarafından tanınmış bir Devlet olduğu, diğer devletler tarafından tanınmadığı için ithalat, ihracat ve spor karşılaşması gibi bir Devletin yapması gereken hiçbir etkinlik yapamaz.

b. Dış dünya (BM, özellikle ABD, AB ve diğer Devletler) 1974'den bu yana yani 30 yıldır bizi uzlaşmaz gördüğü için desteklemiyor.

c. 1974 Kıbrıs hareketi nedeniyle dış dünya, Kıbrıs'a ambargo uygulamaktadır. Bu ambargo hem siyasi hem de iktisadi açıdan idi. KKTC, dünyadan izole edilmişti.

d. Dünyada içe kapanarak yaşamak mümkün değildir. 30 yıldır Kıbrıs sorunu çözülmemiştir. Zaman aleyhimize işliyordu. Çünkü Rum Kesimi, 1 Mayıs 2004 günü Kıbrıs'ın tamamını temsilen AB' e tam üye olarak girmiştir. Rum Kesimi'nin "hayır" demesinin sebebi, statükodan/mevcut durumdan memnun olduklarıdır.

5. 24 NİSAN 2004 REFERANDUMU SONRASINDA KIBRIS

a. 24 Nisan 2004 tarihli Referandum'da, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, çözüm istemediğini açıkça göstermiştir. Güney'de "EVET" oyları % 24. 2 (yaklaşık yüzbin oy), "HAYIR" oyları ise % 75. 8 dir. Kuzey (KKTC), çözüm istediğini göstermiştir. "EVET" oranı, % 64. 9 dur, "HAYIR" ise % 35. 1 dir. Kıbrıs Cumhuriyet denilen GKRY, bizim "evet" dememizle, uluslararası hukuk açısından malul olmuştur.

b. Kıbrıs'ta taraflardan biri "hayır" dediği için ANNAN Planı ortadan kalkmıştır. Ancak Annan Planı çok önemli bir plan olup, önemini devam

10 Denktaş, Kıbrıs'ta iki eşit taraflı, Devlet'i tanınan bir statü, veya Filistin statüsü istemektedir; Turkish Daily News (TDN), 08. 12. 2000. BM'de yapılan görüşmelerde de umutsuz bir tablo çizmiştir; TDN, 01.11.2000.

ettirmektedir. Belge olarak ayrıca Kıbrıs Anayasası ile Annan'ın 28 Mart 2004 tarihinde KKTC halkına verdiği demeci önem taşımaktadır.¹¹ Türkiye, barış ve uzlaşma mesajları vermeye devam etmelidir. Halen Rum kesimini 1960'lı siyasetçilerin yönetmesi bir talihsizliktir. Rumlar, anakronizm yapmaktadır. Mevcut durum dışında eldeki tek plan Annan planıdır, başka bir plan mevcut değildir. Şayet Türk tarafı "iki ayrı devlet" politikasında ısrar etseydi, Kıbrıslı Türklerin 24 Nisan 2004 referandumunda olumlu oy kullanmasıyla sağlanmış olan avantajlar kaybolacaktı. Bu nedenle Türk Hükümeti ve KKTC halkı hisleriyle değil aklıyla karar vermiştir. Kıbrıslı Türkler, 1 Mayıs 2004'den itibaren, Kıbrıs Cumhuriyetinin yasal vatandaşları olarak AB üyeliğinin kendilerine sağladığı bütün hak ve yükümlülüklerle sahip, diğerlerine eşit Avrupa vatandaşlarıdır. KKTC'den ekonomik izolasyonların kalkması ve doğrudan ticaretin sağlanması ile Tayvanlaşacak ve bu durum da çözümü kolaylaştıracaktır. Rum tarafı 6. bir Annan Planı çerçevesinde çözüm için esaslı bir işbirliğinde bulunmayı reddettikçe, durumu zorlaşacaktır. ABD Dışişleri Bakanlığı sözcüsü Richard Boucher de, Annan planı hakkında, "Biz Annan Planı'nın iyi bir plan olduğunu düşünüyoruz. İnsanların bu planı kabul etmesinin yolu bulunmalı" demiştir.

c. Kıbrıs Türkleri, Kıbrıs'ın eşit üyesi olduklarını dünyaya duyurdular. Esasen Türk hükümeti, Kıbrıs politikasıyla da "sessiz devrim"¹² veya "pembe devrim" yapmıştır. Son 30 yılda yapılamayanlar bir yıl içerisinde yapılmıştır.

Statükonun devamı açısından da şu söylenebilir;

KKTC'nin Devlet olarak tanınması ancak BM kararı ile olabilecektir.

d. Umut ediyoruz ki, Kıbrıs'a uygulanan ambargo zaman içinde kalkacaktır.¹³ Zamanla Kıbrıs Türk limanları dünya ticaretine açılacak, uluslar arası hava yolları KKTC'yi kullanacaktır. KKTC'nin yalnızlığı tedricen sona erecektir¹⁴. AB, KKTC'ye 259 milyon Euro, ABD 400 milyon dolar yardım edeceğini açıklamıştır.¹⁵ İzolasyonların kalkması için Rum tarafını da hare-

11 Bk. www.msnbc.msn.com/id/3032542/site/newsweek/ (Mar 31, 2004).

12 Bağımsız Türkiye Komisyonu Raporu, "Avrupa'da Türkiye: Bir sözden fazlası mı? Eylül 2004.

13 www.hurriyetim.com.tr/haber, BM Genel Sekreterimin Kıbrıs Özel Temsilcisi De Soto'ya göre, "KKTC Tanınmayacak Ama Ambargo Kalkacak" haberi, 25.4.2004; ayrıca aynı gazetenin aynı tarihli ana sayfa başlığına bk., "Rumlarda AB Endişesi".

14 AB Konseyi, ilk adımı attı ve Kıbrıs Tüzüğünü onayladı, bu Tüzük 1 Mayıs 2004'den itibaren geçerli olacaktır; www.hurriyetim.com.tr (29.4.2004). Ama Tüzük hala yürürlüğe girmemiştir (15 Haziran 2005).

15 Bk. www.millivet.com.tr/2004/04/16/son/sondun09.html (16.04.2004) ve İsmet Berkan,

ketlendirmek gerekmektedir. Rumları çözüm yolunda hareketlendirmenin yolu izolasyonların kalkmasıdır. AB Komisyonu, KKTC'nin izolasyondan kurtulması için iki Tüzük hazırlamış ama henüz onaylanmamıştır. Bunlar onaylanmalı ve yürürlüğe girmelidir. BM Güvenlik Konseyi'nin veto yetkisine sahip daimi üyelerinden Rusya'nın izolasyonların kaldırılması tavsiyesini içeren Annan Raporu'nu desteklemesi ve bu rapora dayalı bir Güvenlik Konseyi kararı çıkartılmasında Rusya'nın tutumu önem taşımaktadır.

e. Kıbrıs'lı Türklerin liderinin artık Denktaş'tan Talat'a kaydığı görülmektedir. Böylece CTP ve BDH güçlenirken, UBP ve DP zayıflamıştır.

f. Dış Dünyanın KKTC'ye yönelik ambargosunun bir anlamı kalmamıştır. Referandum sonucunda sempatinin ve iyi sonuçların geldiği açıktır ama izolasyonların kaldırılması ve Batı'nın verdiği sözde durması gerekir. KKTC'ye uçak seferleri, mali yardım ve ticaret başlamalıdır. 3 Ekim 2005'e kadar izolasyonlar kaldırılmalı ve Rumlar çözüme yaklaştırılması gerekirdi. Halen AB, ekonomik izolasyonların kaldırılması, doğrudan ticaret ve mali yardım tüzükleri konusunda bir çaba içerisinde. AB, Rum tarafının tek başına sistemi bloke ettiğini anlamış olmalıdır.

g. Rum tarafı, BM, ABD ve AB nezdinde puan kaybetmiştir. Kuzey (KKTC), dış dünya nezdinde puan kazanmıştır.

h. Halen Rum Kesimi, hiçbir barış teklifini kabul etmemekte ve barış sürecini kilitlemiş durumdadır.

i. Kıbrıs'ın bu hale gelmesinde Avrupa Birliği, 1993'te Kıbrıs Cumhuriyeti'nin tam üyelik başvurusunu kabul ederek, 1 Mayıs 2004'de de tam üye yaparak, yanlış yapmıştır. Rumların "ohi" demelerinin altında bu etken yatmaktadır.

j. Türkiye 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan müzakere sürecinde, sürekli olarak barış taarruzunda bulunmalıdır. Türkiye, barışa oynamalıdır. 17 Aralık Zirvesinde Rum Kesimi, AB içinde etkin bir üye olmadığını anlamıştır. Bununla birlikte halen Rum kesiminde "dezenformasyon" devam etmektedir.

k. Olli Rehn'in de belirttiği gibi, Kıbrıs sorununun çözüm zemini BM' dir ama bu, aynı zamanda bir AB sorunu haline getirilmiştir. Bu nedenle yetki ve görev şimdi BM Güvenlik Konseyindedir. Konu BM Güvenlik Konseyini ve Genel Sekreterini ilgilendirmektedir. BM Güvenlik Konseyi karar almalı ki Genel Sekreter bunu uygulayabilsin.

GÜNÜMÜZ YÖNETİM DÜNYASINDA ÖNEMLİ BİR YERİ OLAN LİDERLİK KAVRAMI VE LİDERLERİN ÖZELLİKLERİ

Yrd. Doç. Dr. Celalettin SERİNKAN*

GİRİŞ

Yönetim konusunun en önemli konularından birisi de şüphesiz ki liderlik konusudur. Hatta öyle denilebilir ki, liderlik olmadan yönetim olmaz. Yönetimin olmadığı yerde de örgütlerin başarılı olması ve hayatta kalması muhtemel değildir. Bu nedenle özellikle işlerin daha da karmaşık bir hâl aldığı günümüz dünyasında örgütlerin başarılı olması ve acımasız rekabet ortamında başarılı olabilmeleri ancak başarılı liderlerle mümkün olabilecektir.

Bu çalışmada da genel olarak liderlik tanımlarına yer verilmekte ve başarılı liderlerin özelliklerinin neler olduğu incelenmektedir. Bu özelliklerinin yanı sıra daha önce yapılmış olan çalışmaların sonuçlarından da yararlanılarak liderlerin ortak özelliklerinin ve liderlik tarzlarının neler olabileceği konusu üzerinde durulmaktadır.

1. LİDER VE LİDERLİK KAVRAMLARI VE TANIMLARI

İnsanlar bir takım istek ve ihtiyaçların tamamını ya da belli bir kısmını karşılayabilmek için formel ya da enformel bir şekilde bir gruba üye olma arzusu içindedirler. Çünkü insan istek ve ihtiyaçlarını bir grup içinde çok daha kolay karşılayabilme imkânına sahiptir. Bu enformel ya da formel grupların bir takım hedef ve beklentileri vardır. Hedeflere ulaşmak için bu grubun yönlendirilmesi ve hedefine doğru hareket ettirilmesi gerekmektedir. Bu hareketin etkili olup olmaması bu grubu yönlendiren bir takım özel yeteneklerine bağlıdır. Bu yönlendirme işini yapan kişiye lider, bu işe ise liderlik denmektedir. Drucker

“bizim başarımızdaki payların en büyüğü başarısızlıklarımızdan aldığımız derslerdir” demektedir. Bir lider için asıl olanın nerede yanlış yapıldığını anlayarak gelecekte benzer bir duruma düşmemektir. (Ardıç, 1997:545)

1900'lü yıllardan bu yana toplumbilimciler tarafından bir çok tanımlaması yapılan liderlik, genel olarak üç önemli özellik etrafında açıklanabilir. Bunlar: (Şimşek, 1996,187; Luthans, 1992, 268)

- Kişiyeye verilen unvan,
- Kişinin özelliği,
- Lider olan bireyin grup içindeki davranış yapısı şeklinde sıralanabilir.

Bunlar doğrultusunda liderliği şöyle ifade edebiliriz; “liderlik, belirli durum ve koşullar altında amaca ulaşmak için başkalarının davranış ve eylemlerini etkileme sanatı”, diğer bir ifadeyle “bir şeyi başkalarına benimsetmek suretiyle yaptırabilme gücüne sahip kişi olan lider ile izleyiciler arasında belirli durumlarda ortaya çıkan ve etkileşim şeklinde ifade edilen karşılıklı ilişkiler bütünüdür” (Şimşek-Akgemci-Çelik,162).

Aristo 2500 yıl önce bilginin ve kabiliyetimizin sınırlı olduğunu, liderin mükemmel olmadığını söylemiştir. Bu niteliklere sahip olduğunu düşünen liderlerin egolarını kuluçkaya yatırdıklarını ve hayatlarındaki başarısızlıklardan ders almaktan kaçındıklarını ifade etmiştir. Aristo liderlerin başarısızlıklarını başlıca üç hususta toplamıştır (Ford, 1999: 17):

Anagnosis: Bilgi olmadan harekete geçme (acting without knowledge). Bir lider geleceği düşünmeden kör bir şekilde kararlar alırsa başarısız olur.

Hubris: Çok gururlanmak (overweering pride or ego). Bir kişinin kendi limitlerini görmezden gelerek kibirli bir şekilde davranmasıdır.

Hamortianen: Yetenek eksikliği, yanılmak (to miss the mark, to err). Biz yalnız kaldığımızda eksik yeteneğimizle hedeflerimize ulaşamayız. Hamortia insanoğlunun doğuştan olan kısıtlarını ifade eder.

Bu özellikler bize liderlerin mükemmel kişiler olmadığını, onların özellikle kendilerini mükemmel olarak görmeleri sonucunda başarısızlığa uğrayacaklarını ifade etmektedir. Aslında liderlik; belli şartlar altında belirli, kişisel ve grup amaçlarını gerçekleştirmek üzere bir kimsenin, başkalarının faaliyetlerini etkilemesi ve yönlendirmesi sürecidir. Lider ise; başkalarını belirli amaç doğrultusunda davranmaya sevk eden kişidir. Daha detaylı bir tanım verecek olursak, geleceği etkili bir şekilde görebilen, bireylerin ve grupların ve kitlelerin

ihtiyaçlarını, isteklerini, ideâl ve inançlarını zamanında sezebilen ve onların davranışlarını amaçlarına doğru yönelten bir kişi olduğu söylenebilir (Ardıç, 1997, 547).

İşletmelerde görev yapan üst düzeydeki liderler çeşitli zorluklarla karşı karşıyadırlar. Liderler örgütün amacını gerçekleştirmesi için izleyicilerini bu amaca yönlendirirken, kendisini etkileyen bir takım faktörlerin etkisindedir. Lider tüm bu faktörlerin etkisini göğüslerken farklı istek ve beklenti içinde bulunan insanları örgütün amacına ulaşır biçimde etkilemek ve onları harekete geçirmekle karşı karşıyadır. Bu zorlukların önde gelenleri patron, müşteriler, aile üyeleri, diğer üst düzey yöneticiler, sendika ve personel olarak belirtilebilir.

Amaçları kim koyarsa koysun amaçları gerçekleştirmek için üyeler bir kaynaktan etkileniyor ise orada liderlik var demektir. Liderlik, temel olarak etkileme kapasitesi ile ilgilidir. Hiç etkilemesi olmayan bir kimse bir örgütün başı veya yöneticilerinden birisi olabilir ama lider olabilmesi için etkilemeye sahip olması gerekmektedir. Lider, kendisini izleyenlerin kendisine yaptığı etkiden daha fazlasını onlara yapabilmeye yetkili kişidir. Bir amacı gerçekleştirmek üzere bir araya gelen insanların içinden birisi diğerlerine oranla onlara daha çok etkide bulunabiliyor ise o kişi insanların lideri olmaktadır (Öncü, 2003).

Kapsamlı bir konu olan liderlik hususunda çok çeşitli tanımlar vardır. Bu tanımlar aslında liderliğin özelliklerini içeren ve onu tanıtan tanımlardır. Her bir tanım bir boyuttan bakılarak tanımlanabilmektedir. Aşağıdaki tanım da vizyon boyutundan bakılarak yapılmış bir tanımdır (Linder, 1993: 287).

a) Geleceğin vizyonunu oluşturma: Vizyon bu yüzden etkili liderliğin ilk kritik boyutudur. Vizyonun olmadığı bir organizasyonda hedeflere ulaşma isteği hemen hemen yoktur. Çabalar amaçsız olarak sürüklenir gider. Hedef yoksunluğu işgörenlerle bölümler arasında ve yöneticiler arasında kavgaya ve koordinasyonsuzluğa yol açar. Anlaşılır bir vizyona sahip olmak departmanların ve çalışanların onu anlamasını sağlar. Bu bir kere yapıldı mı yöneticilerin kredibilitesi artar. Çünkü vizyon ışık gibidir. Işık karanlıkta önümüzü aydınlatır.

b) İnsanları vizyonu gerçekleştirmeye heveslendirme: Liderliğin ikinci boyutu: Heveslendirme veya çalışanları ferdi olarak ve kolektif olarak performanslarını en iyi hale getirmek için harekete geçirmektir. Doğru şeylerin yapılmasına rehberlik etmektir.

İşletme liderleri arasında liderlik nüfuzu sebebiyle büyük farklar vardır. Liderlerin pozisyonları, güvenilirlikleri, kabiliyetleri, kaynakları kullanma becerileri ve bir değişim sürecinin gerçekleştirilmesinde gücün toplanmasında farklılıklar vardır. Liderlerin izleyicilerinde de farklılıklar vardır (Austin, 1998: 89).

Liderlerin izleyicileri arasındaki temel farklılıklar; onların yetiştirme şekillerinden, yetiştikleri çevreden, bitirdikleri okullarından, kültürlerinden kendi şahsî karakterlerinden, elde ettikleri tecrübelerden, mizaçlarından ve işyerindeki insanlarla yaptıkları iletişimden kaynaklanabilir.

Bir başka liderlik çalışmasında liderliğin normatif ve davranışsal unsuru üzerinde durularak bunların bir sentezi olarak liderliğin beş boyutunun olduğu ileri sürülmektedir:(Muczyk ve Steel: 1998, 40).

- İnsana İlgisi: İyi insan ilişkileri, astları ağırbaşlılıkla eğitmek, saygı göstermek.
- Üretime İlgisi: Hedeflere odaklanma, başarı odaklı, yüksek standart.
- Performansı Özendirme: Başarı ödülleri (organizasyonun kabul edebileceği).
- Katılım veya demokratik liderlik: İş görenlerin kararlara katılımı.
- Emir verici: Astları emir vererek idare etmek.

İlk üçü normatiftir. Bunlar evrenselidir ve bunların uygulamaları şartlara bağlı değildir. Bu üç tür sadece tatmin seviyesini devam ettirmek ve morali yükseltmek içindir. Ayrıca hedeflere ulaşmak ve kararları yerine getirmede etkilidir. Bu üç tür, etkili liderlik uygulamaları için yeterli değildir. Katılımcı ve direktif verici lider davranışları (farklı durumlar için önerilen) gereklidir. Bunlar evrensel değil, durumlara göre değişen bir nitelik arz ederler. Liderlik davranışı ile ilgili olarak ne zaman demokratik ve ne zaman otokratik liderlik tarzının gerekli olduğu ile ilgili şunlar belirtilmektedir.

Yeni yapılar oluşturulurken, hâlihazırdaki bazı işgörenler işten çıkarılırken, yeni işçiler alınırken, yeni bir süreci uygulamaya çalışırken otokratik tarzın gerekli olduğunu üst yöneticiler kabul ederler. Yönetim uzmanı olan Henry Mintzberg, rotasyon ve yerleştirme durumlarında otokratik liderliğe olan ihtiyacın olduğunu anlaşıldığını ifade eder. Otokratik ve emir verici liderlik tarzının kısa süreli neticeler için etkili olabileceğini göz önünde bulundurmamak gerekir. Daha uzun zaman için saygı, değer ve nezaketin olmamasının kültürümüzde rahatsızlıklara neden olduğu kanıtlanmıştır. Liderlik çalışmalarında üzerinde durulması gereken bir husus da liderlerin formel veya informal olmalarıyla ilgilidir. Formel liderler, işletme içinde resmî olarak görevi bulunan kişidir. İnfornel lider ise, grup üyeleri arasında bulunan ve onları kendi meziyetleri sayesinde yönlendiren ve grup üzerinde etkisi olan kişidir. Bu kişi işletme içinde resmî bir şekilde görevlendirilmemiştir (Muczyk ve Steel: 1998, 41).

Psikoloji alanında yapılan çalışmalarda, bir lider genellikle gruba göre tanımlanır. Lider yöneten, kontrol eden ve böylelikle grupların başarılı olmalarını sağlayan kişidir. Sosyal etkileşim süreci sebebiyle kendiliğinden bir grup oluştuğunda, birden fazla liderin olması genellikle beklenen bir durumdur. Böyle bir halde liderler belki de rakip olabilirler. Fakat daha ziyade görülen; kendi aralarında farklı liderlik fonksiyonları olan plânlama, yürütme, kontrol vs. gibi işlemlerin paylaşılmasıdır. Değişik durumlar liderlerin değişmesine neden olabilir. Farklı liderlerin ortaya çıkması yeni koşullara daha iyi ayak uydurmayı sağlayabilir. Ticarete ve sanayide informel lidere, işçiler güçlü bir şekilde bağlıysa, lider çok önemli bir kişi haline gelebilir. Hatta bazen yönetim ile işçiler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde yarı-resmî bir statü verilebilir. Eğer onlar bu statüye sahip değillerse, yönetim tarafından imtiyazlı, özel bir muamele görülür. İnfornel liderlerin bir yanı, liderlerin sürekli değil, geçici olmasıdır. Kriz zamanlarında aktif hale gelmekte, sakin ve barışçıl zamanlarda ise sessiz kalmaktadırlar. Önceki tanımlamanın genişletilmesiyle formel lider, işyerinde resmi güce bağlı olarak verilir. Formel lider işgörenleri ödüllere ulaştırmak için yönetmeye çalışır. Bu ödüller para, arkadaşlık, statü, takdir, başarı hissi veya bunların karışımı olabilir. Formel liderler, kısım şefi, bölüm lideri veya bölüm yöneticisi olarak isimlendirilebilir. Liderin astları üzerinde yasal gücü vardır. (Graham, 1990: 100).

2. LİDER İLE YÖNETİCİ ARASINDAKİ FARKLAR

Çoğu kez liderlik ile yöneticilik birbirleri ile karıştırılırlar. Ancak ikisi çok farklı olaylardır. Örneğin yöneticilik öğrenilen, eğitimi alınabilen bir konudur. Liderlik ise insanların kendi doğal yapısından ve içten gelen bir olaydır (Zel, 1999).

Yöneticilik rolü olmayan liderler olabileceği gibi, liderlik niteliğine sahip olmayan yöneticiler de olabilir. Ancak ideal olanı, yöneticilerin aynı zamanda liderlik niteliklerine sahip olmaları ve liderlerin yaptıkları işleri yapmalarınıdır.

Yönetim, bir işletmedeki faaliyetleri amaçlar doğrultusunda planlama, örgütleme, yöneltme, koordine ve kontrol etme çabalarıdır. Yönetme ise, bu fonksiyonları gerçekleştirmek için gerekli otoriteye sahip olma ve istenen çalışmalarını yapma işlemidir. Bunun yanı sıra liderlik, grup üyelerinin ortak olarak kabul ettikleri amaçların gerçekleşmesi için binlerinin grup üyelerini etkilemesidir.

Lider, liderlik ile yöneticilik arasındaki temel farkları şu şekilde açıklamaktadır: Yöneticilik işleri doğru yapmaktır. Yöneticiler programa dayalı kararları uygulamaya koyarlar ve tayin edilmiş yöne gitmek için ona uyarlar. Onlar

kendilerine verilen kurallara ve kaynaklara sıkı sıkı yapışırlar ve kaynakları geçmişteki tecrübelerine dayanarak kullanırlar. Her organizasyon hem liderlere hem de yöneticilere ihtiyaç duyar. Liderlere geleceğe ulaşmak için yolun aydınlatılması ve insanları mükemmelere ulaştırmak için ihtiyaç duyulur. Yöneticilere ise operasyonları pürüzsüzce günbegün gerçekleştirmek, hem İnsanı hem de fizikî işbirliğini sağladıkları için ihtiyaç duyulur. Bu nedenden dolayı liderlerin aynı zamanda iyi bir yönetici de olmaları gerekir. Bireyler için başkalarını harekete geçirmede ve heveslendirmede başarılı olmak için bireylerin davranışlarını değiştirmek mümkündür. Karizmatik bir kişiliğe sahip olmak bunu yapmada faydalıdır ama başkalarının başarılarını mükemmelleştirmek için manipülasyonel tekniklere gitmemek lazımdır. Bireyleri yönlendirmede gerçek beceri, işgörenlere karşı tabî ve samimi olmaktır. (Linder, 1993: 289)

Yönetici, tanımlanan görev için atamayla ortaya çıkar; çalışmalarının, yetki ve sorumluluklarının sınırı müteşebbis grup veya onların temsilcileri tarafından belirlenir. Buna karşılık liderlik bir atama olgusunun dışında oluşur, bireyin bağlı olduğu grup içinde, bazı özellikleri taşımanın sonucu olarak ortaya çıkar. (Şimşek-Akgemci-Çelik, 162)

Yönetici ile lider arasındaki farklılıklar aşağıda gösterilmektedir. (Keçeciöğlü, 1998, 10)

Tablo 1: Yönetici ile lider arasındaki farklılıklar

Yönetici	Lider
İdarecidir	Yenilikçidir
Tekrarcıdır	Orijinaldir
Devam ettiricidir	Geliştiricidir
Sistem ve yapılar üzerinde odaklanır	İnsanlar üzerinde odaklanır
Denetime güvenir	Dürüsttür, doğruluğa güvenir
Kısa vadeli görüşe sahiptir	Uzun vadeli perspektife sahiptir
Nasıl ve ne zaman biçiminde sorular sorar	Neden ve niçin soruları önemlidir
Her zaman gözlerini tabanda gezdirir	Gözlerini yatay düzlemde gezdirir
Klasik anlamda iyi askerdir	Kendisidir
İşleri doğru yapar	Doğru işler yapar
Mevcut durumu kabul eder	Mevcut duruma kafa tutar

3. LİDERLERİN ÖZELLİKLERİ

Plato, iyi bir liderin yetiştirilmesi için 50 yıla gerek olduğunu söylemiştir. (Conger, 2001). Liderlik çalışmalarında liderlerin başarılı olabilmeleri için gerekli özellikler üzerinde çok araştırma yapılmış ve birbirlerine yakın ve birbirlerini tamamlayan pek çok özellik tespit edilmiştir. Bu çalışmalardan sadece bir kaçına değinilmektedir.

Bir liderin sahip olması gereken özellikler şunlardır (Bender, 2000, 14):

- Birine veya bir şeye, bir istikamete, özellikle ileriye doğru kılavuzluk eder.
- Bir yöne veya aşamaya getirir.
- İnsanların performans, faaliyet ve işlemlerini yönetir.
- Bir şeyin örneğin bir yürüyüşün başını çeker.
- Birçok insan içinde o ilktir, ilkleri yaşar.

Tüm liderler, etkin yönetici değildir ve tüm yöneticiler etkin lider değildir. Yapılan araştırmaların sonuçlarına göre etkin liderlerin temel özellikleri genel olarak şunlardır: Zekâ, sosyal olgunluk, içsel motivasyon ve başarı güdüsü ve insan ilişkileri davranışı (Hicks ve Gullet, 1987: 478).

İdeal bir lider ve yöneticide aşağıdaki özelliklerin bulunması gerektiği ileri sürülmüştür (Akgemci, Çelik, 2001).

- Liderliğin ilk temel bileşeni, bir rehber görüştür. Nereye ve niçin gitmekte olduğunuzu bilmiyorsanız, muhtemelen hiçbir yere ulaşamazsınız.
- Liderliğin ikinci temel bileşeni tutkudur. Hayatın vadettiği şeylere karşı duyulan tutku, meslek tutkusu, eylem tutkusu.
- Liderliğin diğer bir bileşeni de dürüstlüktür. Dürüstlüğün üç esas kısmı vardır; öz bilgisi, samimiyet ve olgunluk. Lider hiçbir zaman kendisine, özellikle kendisi hakkında yalan söylemez. Değerli yanları olduğu kadar kusurlarını da bilir ve bunları yerli yerince ele alır. Samimiyetin temeli düşünce ve eylemde namusluluk, ilkelere sıkı sıkıya bağlılık, sahicilik ve içtenliktir. Olgunluk lider için önemlidir. Kendini adama, uyanık olma, başkalarıyla çalışma ve onlardan bir şeyler öğrenmeye yatkın olma, her zaman dürüst olma olgunluk prensiplerindedir.
- Dürüstlük güvenin temelidir. Güven ise, liderliğin bir bileşeni olduğu kadar, aynı zamanda onun ürünüdür. Güven, kazanılması gereken bir niteliktir. Lider onsuz bir şey yapamaz.

- Liderliğin diğer iki bileşeni, merak ve cürettir. Lider her şeyi merak eder. Risk üstlenmeye arzuludur, yeni şeyler dener.
- Hakiki liderler doğmaz, yetişirler. Çoğu kez de kendi kendilerini yetiştirirler. Liderler kendi kendilerini icat ederler.

S. Wayne Linder, liderliğin ne olduğunu vurguladıktan sonra, yöneticiliğin ne olduğunu izaha çalışarak şunları belirtmektedir (Linder, 1993 289).

Yöneticilik işleri doğru yapmaktır. Yöneticiler programa dayalı kararları uygulamaya koyarlar ve tayin edilmiş yöne gitmek için ona uyarlar. Onlar kendilerine verilen kurallara ve kaynaklara sıkı sıkı yapışır ve kaynakları geçmiştaki tecrübelerine dayanarak kullanırlar.

Her organizasyon hem liderlere hem de yöneticilere ihtiyaç duyar. Liderlere geleceğe ulaşmak için yolun aydınlatılması ve insanları mükemmele ulaştırmak için ihtiyaç duyulur. Yöneticilere ise operasyonları pürüzsüzce günbegün gerçekleştirmek, hem İnsanî hem de fizikî işbirliğini sağladıkları için ihtiyaç duyulur. Bu sebepten dolayı liderlerin aynı zamanda iyi bir yönetici de olmaları makbuldür.

Liderlik konusunda değişik işletmeler kendi kıstaslarını belirlemiştir. Bunlardan biri olarak Corning Network şirketinden örnek verelim. Bir kişinin Corning Network'ta lider olabilmesi için mutlaka sahip olması gereken özellikler şunlardır (George ve Weimerskirch, 1999: s. 29):

- Şirketin müşterek değerlerine inanmalı ve bunları yaşmalıdır.
- Şirket vizyonunun paylaşılması ve geliştirilmesine katkıda bulunmalıdır.
- Stratejik düşünen bir lider olmalıdır.
- Risk alan olmalıdır.
- İz bırakan olmalıdır.
- Değişim katalizörü olmalıdır.
- Organizasyonun güvenini kazanmalıdır.
- İyi bir dinleyici ve bunu mümkün kılan biri olmalıdır.
- Başarı için astlarını güçlendirmeli ve ürünleri geliştirmelidir.
- İyimser biri olmalı ve espriden anlamalıdır.

Bir kişinin bahsedilen şirkette lider olabilmesi için sahip olmasının yararlı olacağı belirtilen nitelikler ise şunlardır:

- Farklı iş tecrübelerine sahip olmak.
- İyi bir uluslararası yönlendirme.

- Finansal beceri.
- Plâna göre teknolojiyi bilmeli.
- Ortak yönetim üzerinde becerikli olmalıdır.
- Dengeli ve sağlıklı hayat tarzına sahip olmalıdır.
- Muğlâklığın üstesinden gelebilmelidir.
- Yerel topluma finansal olarak ve şahsî olarak katkı sağlamalıdır.
- Şirket dışında en az bir iş faaliyeti ile ilgilenmelidir.
- İş ile ilgili olmayan en az bir gönüllü kuruluşta aktif olmalı ve genel bir faaliyet içinde yer almalıdır.

Görüldüğü üzere liderlerin özelliklerinin neler olduğu üzerinde çeşitli çalışmalar bulunmaktadır. Bahsedilmiş olan özelliklerin hepsinin de bir kişide bulunması elbette çok zordur. Her insanın zayıf yönleri olabileceği gibi güçlü tarafları da vardır. Burada önemli olan liderlerin yeniliğe ve gelişime açık olup hatalardan ders alarak kendilerini eğitmeleridir. Bu hususta liderlerin üzerlerine düşen görevleri yerine getirebilmeleri için çok çabalamaları gerekmektedir.

4. LİDERLERİN ORTAK YANLARI

İsviçre Psikoteknik kurumunun yöneticilerde bulunması gereken yetenek ve nitelikler konusunda yaptıkları araştırma sonucu bir liderde bulunması gereken yetenek ve nitelikleri şöyle sıralanabilir (Şimşek, 1998: 59).

1. İnsanları tanımak,
2. Objektif olmak,
3. Kendine güvenmek,
4. Yerinde kararlar alabilmek,
5. İnisiyatif sahibi olmak,
6. Sorumluluk duygusuna sahip olmak,
7. İradesi kuvvetli olmak.

Liderlerin bir başka ortak yanları, girişimci ruhuna sahip olmalarıdır. Girişimci bizim keşfedici tarafımızdır. Girişimci kişiliğe sahip olan bir kişi, çok önemsiz durumları bile çok önemli fırsatlara çevirebilen insandır. Girişimciler vizyon sahibi kişilerdir. Geçmiş değil, geleceği düşünürler. Girişimci yenilikçi, büyük stratejist, yeni pazarlara nüfuz edebilmek için yeni yöntemlerin buluşcusu olan kişidir (Gerber, 1997: 24).

Herb Kelleher, insanların işe geldiklerinde yüzlerine maske takarak kendilerinin gerçek yüzlerini gizlediklerinden bahsetmektedir. Bu tür insanlar başka türlü davranır, farklı konuşur ve olduğundan değişik görünmeye çalışır. Liderler, insanların kendilerini saklamalarına engel olmaya çalışmalıdır (Kelleher, 2001).

Don Clark yazmış olduğu bir makalede, mükemmel liderlerin olmadığını söylemektedir. Çünkü liderler genellikle kendilerini devamlı yetiştirirler, eğitirler. Hata yaptıklarında, bundan ders alırlar. Mükemmel liderlik olmadığı için iyi liderlik modellerinin sayısı pek çoktur. İyi liderlerin sahip olduğu belli başlı ortak özellikler ise şunlardır (Clark, 2001):

- Vizyon sahibidirler.
- İzleyicilerini cesaretlendirebilme kabiliyetleri vardır.
- Kendilerini ve izleyicilerini geliştirirler. Rehberlik ve yönlendirme yapmaktan zevk alırlar.
- İşlerin yapılmasında izleyicilerini güçlendirirler.

Liderler amaç birliğini ve organizasyonun yönetim birliğini sağlarlar. Onlar yenilikçi olmalıdırlar ve organizasyonun hedeflerinin başarılmasında iç çevreyi oluşturan insanların tamamen katılımını sağlamaya çalışırlar. Liderlerin aynı zamanda yaratıcı olmaları da beklenmelidir. Yaratıcılığı da içine alan dehanın yirmi niteliği aşağıdaki gibi sıralanabilir (Maşrap, 1999: 73).

Tablo 2: Dehanın Yirmi Niteliği

Vizyon	Olumlu tutum
Arzu	Kendine öneride bulunmak
İnanç	Sezgi
Adanma	Usta beyin grubu (gerçek)
Plânlama	Usta beyin grubu (dahili)
Sebat	Gerçek / Dürüstlük
Hatalardan ders alma	Korkuyla yüzleşmek/Cesaret
Konu bilgisi	Keşfedicilik/Esneklik
Zihinsel okuryazarlık	İşi sevmek
Hayal gücü	Enerji (fiziksel, duygusal, insel)

Kaynak: Akın Maşrap, 1999, 73.

Başka bir eserde liderlerin ortak özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır. (Bender, 2000: 23-24).

- Kendini ve değerlerini bilir.
- İnsanlarla iyi geçinir.
- Sezilerine güvenir, duyarlıdır.
- Şevklidir.
- Sözüünün eridir.
- Riskten kaçmaz.
- Rahattır.
- İletişim yeteneği güçlüdür.
- Cesaret sahibidir.
- İlerleme ve takip edicidir.
- Dürüst ve güveniliridir.
- Sıkı çalışır.
- Dikkatini yoğunlaştırabilen biridir.
- Sebatlı insandır.
- Girişimcidir ve sorumluluk yüklenebilir.
- Amaç belirleyicidir.
- Teşvik edicidir.
- Doğru kişilerle ortaklık kurar.
- Başkalarını da gözetir ve sevgiyle bağlanır.
- Çalışanlarını takdir eder.
- Özgüvene sahiptir.
- Dayanıklı ve tahammüllüdür.
- Başarma isteği yüksektir.
- Dikkatlidir ve ayrıntılara özen gösterir.
- Yaptığı işleri sever.
- Zor zamanlarda dahi çalışabilme gücü vardır.
- Pozitif düşünür.

Peter Burswash, “bir lidere başarı getiren nitelikleri nasıl kazanabilirsiniz?” sorusuna cevap aramak için 25 yılda 134 ülke gezmiştir. Dünyanın en iyi şir-

ketlerinden yüzlerce yönetici ve çalışanla görüşmeler yaptı. Bunun sonucunda da yazdığı kitapta büyük liderlerin 25 özelliği olduğunu vurgulamaktadır: (Burswash, 2000: 68)

- Coşkulu olmak
- Ufkunu genişletmek
- İstekli bir okuyucu olmak
- İyi not almak
- Yüksek standartlı iletişim kurmak
- Uyum sağlamak
- Zamanı iyi kullanmak
- Vizyon sahibi olmak
- Güvenilir olmak
- Baskı altında bile kontrolü kaybetmemek
- Kendi kendini disipline etmek
- Hataları tekrarlamamak
- Tutarlı olmak
- Alçakgönüllü olmak
- Örnek olmak
- Disiplini akıllıca kullanmak
- Herkese aynı şekilde saygılı olmak
- İyi bir öğretmen olmak
- Fırsatları değerlendirmek
- Pozitif olmak
- Kendini başkasının yerine koymak
- Güvenilir olmak ve güvenmek
- Manevî hislere sahip olmak
- Azimli olmak
- Sabırlı olmak

Bu çalışmanın yanı sıra kendi tarihimizde de liderlerin özellikleri konusunda bir takım çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmaların biri, Ahmet Vefik Paşanın yaptığı bir çalışmadır. Paşa, Bursa Valiliği yaptığı sırada kendisine hangi

özelliklere sahip maliyeci ve kaymakamların devleti tam anlamıyla temsil edebilecekleriyle ilgili bir soru sorulduğunda, “M harfli, bir çok özelliği olması gereken kişilerdir” diyerek cevaplamıştır. Özelliklerin “M” harfiyle başlaması nedeniyle, bu özelliklerin tamamına birden “liderlikte M özellikler yaklaşımı” ifadesi kullanılmaktadır. Bu özellikler aşağıda sıralanmıştır: (Akdemir, 1998: 69)

- Muteber (sözü geçen, itibar edilen kişi)
- Mutena (özenilmiş)
- Mutedil (aşırı olmayan, ılımlı, ölçülü olabilen kişi)
- Mu’tezim (azimli, hırslı)
- Mutlif (bağışlayan, lütfedici)
- Muvakkit (zamanı iyi ayarlayan, dakik)
- Muvaffak (Başarılı)
- Muzaffer (üstün gelen, kazanan)
- Müceddid (yenileyici)
- Müdebbir (tedbirli, işin sonunu düşünebilen, ileriye görebilen, planlamacı)
- Müeyyid (kuvvetlendiren, disiplinli)
- Müfekkir (düşünen, fikir üreten)
- Müferrih (düşünen)
- Muhip (heybetli)
- Mükrim (misafirperver, ikram edici)
- Mültefit (iltifat eden, kibar)
- Mümeyyiz (iyiyi kötüden ayırd eden, akıllı)
- Münevver (aydın, kültürlü)
- Mübeşşir (sevindirici haber veren)
- Mübeccel (yüceltilmiş, büyütülmüş)
- Muvahhit (tek Allah’a inanan)
- Mücerreb (tecrübeli, deneyimli)
- Müheyya (hazır olan)
- Mufarık (ayırd edici, incelikleri fark eden)

Liderlerin ortak özellikleri görüldüğü üzere çok kapsamlı bir konudur. Liderlik ile ilgili bazı çalışmalarda, liderlerin niteliklerinin bazılarının doğuştan geldiği, bazılarının da sonradan geliştirilebildiğini söyleyen çalışmalar bulunmaktadır. Genel görüş de bu yöndedir. Liderlik özelliklerine sahip olarak doğmak bir lütuf ise, bunu geliştirmek de kişinin kendisine düşer. Bunu da çevresel faktörler büyük oranda etkilemektedir.

5. LİDERLİK TÜRLERİ

Uygulamada üç farklı lider tipi ile karşılaşmak mümkündür. Bunlar üç ana grupta toplanabilir (Şimşek-Akgemci-Çelik, 2001: 162-164).

a. Grup Büyüklüklerine Göre

- Şahsi liderler,
- Yönetici liderler,

b. Durumlarına Göre

- Pozitif liderler,
- Negatif liderler,

c. Anlayış ve Davranışlarına Göre

- Demokratik liderler,
- Serbestçi (liberal) liderler,
- Destekleyici liderler,
- Doğal liderler,
- Dönüşümcü (transformational) liderler,
- Otokratik liderler,
- Hümanist liderler,
- Karizmatik liderler,
- Etkileşimci (Transaksiyonel) liderler.

a. Grup Büyüklüklerine Göre Liderler

Küçük bir grupta lider, grup üyelerinin hepsiyle karşılıklı görüşüp konuşma halindedir. Yani grubun çalışması sırasında liderin kişiliği ağır basar. Eğer lider grup üyeleri tarafından sevilen bir lider ise grup, liderin kişisel etkisi altında olumlu ve iyi harekete yönelir. Şayet liderin kişisel bakımdan olumsuz tarafları varsa, grup davranışları düşmanca ve olumsuz olur.

Küçük gruplarda liderin kişisel ağırlığı grubun yönetimiyle doğrudan doğruya ilgilidir. Grup büyüdükçe liderin kişiliğinin kapsamı ve etkisi de azalır. Özel ilişkiler yerine formal ilişkiler kurulur.

b. Durumlarına Göre Liderler

Pozitif lider; olumlu, teşvik edici, harekete geçirici, grubu katılmaya yönelten bir lider tipidir. Negatif lider ise; olumsuz, baltalayıcı, ümit kırıcı, engelleyici, harekete geçme ve geçirme kabiliyeti olmayan, kümenin fikrini almayan ve grup canlılığını sağlamayan bir liderdir.

c. Anlayış ve Davranışlarına Göre Liderler

Demokratik ve katılımcı lider; astlarına danışarak karar alır. Kriz dönemleri hariç, örgüt amaçları grubun kararlarına göre yönlenir. Astların planlama, karar alma ve örgütleme faaliyetlerine katılmalarını teşvik eder. Astlar kendi inisiyatiflerinin riskini taşırlar. Kararlar daha sağlıklı olur. Elemanlara daha nazik muamelede bulunur ve onlara değer verir. Cezadan daha çok, ödül sistemi uygulanmaktadır.

Burada her türlü iletişim yolları açıktır. Acil durumlarda, karar almayı yavaşlatacağı için bu liderlik şekli başarısız olabilir. Doğal durumlarda ise, katılımcı lider ve grup üyeleri bir toplumsal birim halinde ve yapıcı bir gelişim içinde bulunurlar. Katılımcı lider, grubun zekâ ve yaratıcı gücünü çoğaltmış, bu güce daha yapıcı ve etkili bir nitelik kazandırmış olur.

Otokratik liderin baskıcı ve saldırgan bir niteliği vardır. Kesin emri olmaksızın kimse bir şey yapamaz. Tek karar alıcıdır. Emirler verir, örgüt üyeleri itaat eder. Daha çok korku, tehdit ve ceza sistemi vardır. Yukarıdan aşağı doğru bilgi akışına güven duyar, tersini kuşkuyla karşılar. Sürekli işin başında olması gerekir. Bu liderlik modeli; otokratik ve bürokratik toplumlarda yetişmiş ve eğitim görmüş izleyicilerin beklentilerine uygundur. Eğer toplum, aile ve okul hayatından devlete kadar aşırı geleneksel, büyüğüne aşırı saygı ve kararı büyükten bekleme alışkanlığına sahipse böyle bir toplumda liderlerden tam yetki kullanmaları beklenecek ve ancak otokratik davranan liderin bilgili olduğuna inanılacaktır.

Otokratik liderlik modelinin en önemli sakıncası, liderin aşırı ölçüde bencil davranması, örgüt üyelerinin inanç ve duygularını hiç dikkate almamasıdır. Bu durum zamanla yönetime karşı nefret, moral bozukluğu, grup içi çatışma ve anlaşmazlığı gündeme getirir; yaratıcılık ve yenilik faaliyetleri azalır. Liderin doğal otoritesi zamanla kaybolur.

Serbestçi (liberal) liderlik, grup üyelerini tamamen serbest bırakan bir liderlik modelidir. Güçten kaçınır. Liderin rolü diğer grup üyelerinki gibidir. Lider sadece örgüt dışından bilgi ve kaynak sağlamak bakımından katkıda bulunur. Tamamen otokontrol sistemi hakimdir. Bu model çok kullanılan liderlik modelidir. Üyeler birbirine karşı farklı nitelikte amaçlar geliştirebilir. Bu durum özellikle kriz dönemlerinde örgütün dağılmasına neden olabilir.

Hümanist liderin babacan (patrimonial) davranışları vardır. Korumacı rolündedir. Zaman zaman orta basamaktakilerin fikrini alır. Ödül sistemini ağırlıklı olarak kullanır. Duygusal yönlendirme ile motive eder. Zorunluluk olmadıkça cezalandırmaya gitmez.

Destekleyici lider, kararları grup üyeleri ile birlikte almaz, ancak onların görüş ve önerilerini alarak karara varır. Katılım ve ödül sistemlerini uygular. Aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya doğru bilgi akışına açıktır.

Karizmatik liderin ise, grup üyelerini peşinden sürükleyen büyüleyici bir yapısı vardır. Bu nedenle etkinliği yüksektir. Kararı kendisi verir ve her sözü emir kabul edilir. Elemanları ile mesafeli olmasına rağmen emirleri kolaylıkla yerine getirilir.

Doğal lider, yönetici tarafından seçilmeyen, tam aksine grubun ortaya çıkardığı lider modelidir. Resmi yetkisi olmadığı halde grup üzerindeki etkinliği yasal liderden daha yüksektir. Grubu olumlu yönde yönlendirebileceği gibi, yasal liderle çatışmaya girebilir.

Dönüşümcü liderlik ise, daha çok toplam kalite yönetimi ve çağdaş yönetim ve organizasyonların doğmasına neden olan koşullar ile birlikte gündeme gelmiştir. Burada lider, örgütsel yapıyı değişim ve yenilenmeyi gerçekleştirerek üstün performansa ulaştıran kişidir. Yani vizyoner bir liderlik söz konusudur.

Etkileşimci (Transaksiyonel) liderlik, Transaksiyonel liderlik biçiminde davranış sergileyen yöneticiler, yetkilerini iş görenleri ödüllendirmeyi, daha çok çaba göstermeleri için para ve statü verme biçiminde kullanmaktadırlar.

SONUÇ

Eskiden beri yönetimde çok önemli bir konuma sahip olan liderlik olgusunun önemi günümüzün hızlı değişim ortamında daha da artmıştır. Çünkü örgütleri acımasız rekabet ortamından ve yenilikleri gerçekleştirmede galip gelmede en önemli unsur örgüt liderleri olacaktır. Yarını düşünmeyen sadece gündelik işlerin sorunsuz bir şekilde yürütmesini yeterli gören ve işletmedeki

potansiyelin en iyi şekilde geliştirilmesi ve kullanılması konusunda ağırlık vermeyen şirketler, kısa bir zaman sonra hayatlarını devam ettiremeyeceklerdir.

Bu itibarla her bir işletme kendi kültürüne ve kendi değerlerine uygun olarak liderlik niteliklerini belirlemeli ve çalışanlarından bunları istemelidir. Diğer bir deyişle liderlik niteliklerinin bir kısmı doğuştan gelse bile bir kısmı da bilgi edinilerek, tecrübe kazanılarak geliştirilebileceği unutulmamalı ve buna göre liderlerin yetiştirilmesi konusunda önlemler alınmalıdır. Bunun için sadece kişilerin kendi kendilerini yetiştirmeleri beklenmemeli, onların en iyi şekilde yetiştirilmesi ve geliştirilmesi hususunda maddi ve manevi destek verilmelidir.

Bu arada unutulmaması gereken bir konu da yetişmiş liderlerin elde tutulması konusudur ki, sanırım Türk işletmelerinin en fazla sorun yaşadığı konulardan birisi de budur. Sonuç olarak, örgütlerin başarılı olmalarında, başarılı liderlerin etkisi büyüktür.

KAYNAKLAR

- AKDEMİR Ali, (1998), V'izyon Yönetimi, İstanbul, Bayrak Mat.
- ARDIÇ Kadir, (1997), "Toplam Kalite Yönetiminde Liderlik Anlayışı", İstanbul, 21. Yüzyılda Liderlik Sempozyumu.
- AUSTIN James E., (1998), "Business Leadership Lessons From the Cleveland Turnaround", Colifornia Management Review, Vol, 41, No.1.
- BENDER Peter Urs, (2000), İçten Liderlik, Çev: İmren Kalyoncu-Fatma Can Akbaş, İstanbul, Hayat Yayınları No: 79.
- BURSWASH Peter, (2002), Liderliğin Anahtarı, Çev: Hüseyin Aydın. İstanbul. Timaş Yay. No:395.
- CONGER Jay, "Can We Really Train leadership", (Çevrimiçi), www.strategy-business.com/strategy/96107/pagel.html , 26.6.2001.
- DON Clark, "Frequently Asked Questions on Leadership", (Çevrimiçi), www.nwlink.com/~donclark/leader/leaderfaq.html , 01.06.2001.
- FORD Randal, (1999), "HH&A: How Leaders Learn From Failure", Business Horizons, Eylül-Ekim.
- GEORGE Stephen - Weimerskirch Arnold, (1994), Total Quality Management, John Wiley & Sons, ine, New York.
- GERBER Michael E., (1997), Girişimcilik Tutkusu: Küçük İşletmeler Niçin Batıyor, Nasıl Büyür?, Çev: Tayfur Keskin, 2.b., İstanbul, Sistem Yayıncılık.
- GRAHAM, H.T. (1990), Human Resources Management, 6th. Ed. London, Pitman Pub.
- HICKS Gerbert G., C. Ray Gullett,(1987), Management, 7,b., New York, McGraw Hill Book.
- KEÇEÇİOĞLU, Tamer, (1998), Liderlik ve Liderler, İstanbul, Kalder Yayınları No:24.

KELLEHER Herb, "A Culture of Commitment", (Çevrimiçi), www.pfdf.otg/leaderbooks/121/spring97/kelleher.html, 26.06.2001.

LINDER S. Wayne, (1993), Total Quality Loan Management", Chicago: Bunkers Publishing Comp.

LUTHANS, Fred,(1992), Management, New York, Prentice Hill.

MAŞRAP Akın, (1999), Yaratıcı Liderlik, Ankara, Öncü Kitap Bilimsel Dizi No: 1.

MUCZYK Jan P., Robert P. Steel, (1998), "Leadership Style and the Turaround Executi Business Horizons, 1998.

ÖNCÜ Gülferah,Liderlik ve Yöneticilik, (Çevrimiçi) www.liderlik.com, 21.03.2006. ŞİMŞEK, Muhittin, (1998), Kalite Yönetimi, 2.b., İstanbul, Alfa Yayınlan.

ŞİMŞEK Şerif, Tahir Akgemci, Adnan Çelik, (2001), Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış, Ankara.

ZEL Uğur, Liderlik ve Yöneticilik, (Çevrimiçi) www.ugurzel.com, 01.07.2004.

İNCELEME ALANI OLARAK KAMU YÖNETİMİ*

Avrupahılışmanın Işığında Ayrışma mı, Yakınlaşma mı?

M. Akif ÖZER

1. GİRİŞ

Her ne kadar kamu yönetiminin bir bilim olarak ortaya konması Christian Wolff tarafından 1730'da yapılan bir çalışma ile gerçekleştirilmiş olsa da, genelde bu alanda çalışanlar kamu yönetiminin bir bilim olarak ortaya çıkışında, Woodrow Wilson'un (1887) "Yönetimin İncelenmesi" çalışmasını esas almaktadırlar. Ünlü yönetim bilimci Mosher (1982:27) bilginin sınırlarını çizen ve kamu hizmeti etiğini oluşturan eğitim sisteminin, kamu hizmetinin doğasını neden yönetsel kültürlerle göre daha fazla etkilediğini sorguluyor. Esas itibarıyla kamu hizmetinin doğası ve kalitesi yüksek oranda eğitim sisteminin doğasına ve kalitesine bağlıdır. Eğitim kamu yönetimi potansiyelini belirlerken ve sınırlarken, kamu politikası çok daha geniş kapsamlı bir şekilde eğitim potansiyelini belirlemekte, sınırlandırmakta ve zenginleştirmektedir. Eğitim sistemi, yönetimin doğasını şekillendirirken kamu yöneticilerinin taleplerini dikkate almalıdır. Bundan dolayı kamu yönetiminin meslekleşmesine yönelik Avrupalılışma eğilimi, akademik programlara yansıtılmalı ve daha genel olarak da kamu yönetiminin farklı ulusal temalarının nasıl olduğu incelenmelidir. Buna ek olarak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yeni kamu yönetimi programlarının oluşturulması, disipline kendi kimlik ve yaklaşımlarını geliştirecek yeni dürtüler oluşturulması gerekmektedir. Bu gelişmeler doğal olarak akademik programların Avrupalılışması sürecine bir ivme kazandıracaktır. Söz konusu süreç Avrupa gerçeklerine dayalı kamu yönetimi eğitimi ve öğretiminin unsurlarının geliştirilmesine ortam hazırlamakta ve böylece Avrupa yönetim alanının gelişimine katkıda bulunmaktadır.

-
- Bu makale, Tiina RANDMA (Liiv University of Tartu, Estonia) ve Bernadette CONNAUGHTON (University of Limerick, Ireland) tarafından TRAMES, 2005, 9 (59/54), 4, 348-360'ta yayımlanan "Public Administration As A Field Of Study: Divergence Or Convergence In The Light Of 'Europeanization'?" isimli çalışmadan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Dr., Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Bl. Öğretim Elemanı.

Bununla beraber bugün özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi çalışmalarında üzerinde anlaşılmiş olan bir modelden bahsetmek oldukça zordur. Literatürde kamu yönetimine yönelik oldukça iyi kabul edilen Avrupa Modeli olmasına karşılık, her ülke kendisine yönelik ve kendi sorumluluğunda kamu yönetimi modeli oluşturmaya çalışmaktadırlar (Rutgers-Schreurs; 2000:621). Bundan dolayı da kamu yönetimi programları yerel, bölgesel ve uluslar arası yönetsel sistemler üzerinde odaklaşmakta ve hatta birbir spesifik konular üzerinde yoğunlaşmaktadır (Toonen-Verheijen; 1999). Örneğin (Rutgers-Scheurs; 2000:621) tartışılan konunun yazarları, devletlerin tarihsel kökenlerine inen, tek tek ülkelerin tarihsel ve kültürel farklılaşmalarını analiz eden çok fazla çalışma olmadığını söylüyorlar.

Burada çalışmanın amacı Avrupalılaştırma etkisindeki kamu yönetiminde bir ayrışma mı yoksa yakınlaşma mı olduğunu belirleyebilmektir. Bunun için farklı kamu yönetimi kimlikleri oluşmasına yol açan Avrupa'daki farklı devlet gelenekleri ve kamu yönetimine disiplinler, disiplinler arası ve çok disiplinli karakter kazandıran alanlar incelendi. Her ne kadar İtalya Floransa'daki Avrupa Üniversitesi Enstitüsü, Polonya Natolin ve Belçika Brugge'deki Avrupa Kolejlere gibi yeni Avrupa okullarında, yeni ekol kamu yönetimi öğretilse de, bu makale kamu yönetiminde ulusal programların ve gelişmelerin analizine odaklandı. ABD ve Batı Avrupa kamu yönetimi yaklaşımlarına yönelik çalışmaların yanında, bu makale Orta ve Doğu Avrupa kamu yönetimi eğitiminde görülen gelişmeleri analiz ederek, bu alana da katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

2. KAMU YÖNETİMİNİN FARKLI KONSEPTLERİ

Christian Wolf'un 18. yüzyılın başında 'Devlet Sanatı' isimli çalışmasına ve aynı dönemde Kameralistler tarafından geliştirilen kamu yönetimi programlarına rağmen, kamu yönetimi hala genç bir disiplin olarak algılanıyor. Yönetim bilimlerinin yeniden dirilişi ise özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde refah devleti anlayışı ile birlikte ortaya çıktı. Bundan dolayı ilgili literatürde yönetim bilimi genç bir bilim dalı olarak görülüyor (Kickert-Stillman; 1999:5).

Batı Avrupa ülkeleri son 50 yıldır akademik kamu yönetimi alanını kurumsallaştırdılar. Örneğin İtalya, Finlandiya, Almanya, Belçika ve İngiltere'de yeni kamu yönetimi programları, 1955-1970 yılları arasında oluşturuldu. Ancak bazı Avrupa devletleri kamu yönetimini bağımsız kurumsallaşmış bir çalışma alanı olarak görmelerine rağmen bu uzmanlık alanını, hukuk, siyasal bilimler, ekonomi ve yönetim programları altında öğretiler (Ayr. için bkz.; Toonen-Verheijen; 1999 / Verheijen-Connaughton;2003).

Bununla beraber, akademik bir alan olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri kamu yönetimi incelemeleri, son yıllarda eski önyargı ve geleneklerden bağımsız olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Bundan dolayı söz konusu bu dönemde Orta ve Doğu Avrupa'da görülen Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarını da incelemek gerekli olmuştur. Çünkü komünist rejim döneminde bütün sosyal alanlar geri kalmış ve özellikle Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi eğitim sistemi oluşturulamamıştır.

1990'ların başlarından beri Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri etkin, profesyonel, saydam, sorumlu ve yeni demokratik yapıları içeren kamu hizmeti sistemini kurabilmek için yoğun çaba harcamışlardır. 1980'lerin sonu ve 1990'ların başında görülen siyasal değişimler takip edildiğinde, yeni bağımsız ve demokratik devletlerin gerek duyduğu hukuki, ekonomik, siyasal yapıları kurmak ve mevcutları sağlamlaştırmak zorunlu hale gelmiştir. Bu açıdan, Sovyetler Birliğine bağlı ülkelerin gelişimi, bağımsız olmanın avantajlarını taşıyan diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden farklılaşmıştır (Randma, 2001). Devletin yeniden yapılanma süreci ise, bu ülkelerin sahip olmadığı, know-how bilgi ve tecrübesine ihtiyaç duymaktadır. Bunun yanında bu ülkelerde kamu görevlilerinin eğitimi de zorunlu hale gelmiştir.

Bu zihinsel arka plana rağmen Avrupa'da kamu yönetimi alanının farklılaştığı açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Esasında kamu yönetimi pratiği ve eğitimi değişik faktörlere bağlıdır. Aşağıda kamu yönetimi disiplininin anlamamızı sağlayacak üç temel sorun alanı belirtilmekte ve bireysel olarak Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi incelemelerini dolaylı ya da doğrudan neler etkileyecek, sorusuna cevap aranmaktadır.

2.1. Devlet Konsepti - Devlet Gelenekleri

Her Avrupa ülkesinde devlet, kamu yönetiminin varlığı ile ortaya konan hacimle tanımlanmaktadır. Batı Avrupa'da kamu yönetimi güçlü devlet geleneğine dayanırken ABD'de bunun tersi bir süreç izlenmiştir. Nasıl devlet konsepti sosyal bütünleşme için birlik sağlıyorsa, bu durum aynı zamanda kamu yönetiminin akademik disiplininin kavramsal çerçevesini de belirlemektedir (Rutgers, 2001:228). Kıta Avrupa'sında kamu yönetimi, alışılmış ve sık kullanılan bir inceleme alanı olarak kabul görünürken, ABD ve İngiltere'de bu durum pratiğe yansıtılmış ve söz konusu bu alandan örgüt disiplininin sağlanmasına çalışılmıştır (Raadschelders, 1999). Tümdengelim yöntemini benimseyen Avrupalı akademisyenlerin, kamu yönetimi disiplininin bir teori çerçevesinde organize edip birkaç temel konu belirlemeleri ve bu konular üzerinde odaklaşmaları, yönetsel realiteyi etkilemektedir. Tümevarım yöntemini benimseyen Anglo-

Amerikan literatüründe ise, kullanımındaki tüm temel konseptler için yeni bir çerçeve belirlenmektedir.

Avrupa’da İrlanda ile İngiltere arasında bir tarafta kıtasal bir gelenek mevcutken, diğer tarafta ise ulusal düzeyde kamu yönetimleri olan genel hukuk ve özel hukuk ülkeleri şeklinde bir yapılanma bulunuyor (Verheijen- Conaughtan, 2003:836). Bazı yazarlar ideal tip devlet gelenekleri arasındaki farklılığa vurgu yapan çalışmalar yapsa da, pratikte bu ideal tipler maalesef gerçekleşmiyor. Doğal olarak her yönetsel sistem eşit algılanmıyor fakat tarihi ve entelektüel kökenleri olan yönetsel sistemlerin birbirleri ile bağlantılı karakteristik özellikleri olduğu da unutulmamalı (Peters, 2003:10). Bundan dolayı Avrupa’nın kamu yönetimine yaklaşımını anlayabilmek için kamu yönetiminin gelişimi ile devletin gelişimini birlikte değerlendirmek gerekmektedir. Bununla beraber Batı Avrupa geleneğini Stillman (1999:252)’te şu şekilde ifade ediyor:

“Avrupa kamu yönetimini anlamının vazgeçilmez olduğunu ortaya koyan devlet tanımının yanında, maalesef yönetim bilimlerini tanımlayan bir Avrupa devleti tipi bulunmuyor. Bu durum kaçınılmaz olarak ulusal kamu yönetimi düşüncesinde farklılık oluşmasına neden oluyor. Bu durum ayrıca Batı Avrupa devletlerinin kamu yönetimine bireysel uyumlarını yansıtmalarına neden oluyor. Bu devletlerin kamu yönetimleri genelde ulusal sistemin temel özelliklerine göre şekilleniyor.”

Batı Avrupa devletlerinin tersine Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri sınırlı ve kısa demokrasi tecrübelerini dahi kamu yönetimlerine tam yansıtamamakta ve devlet geleneklerine bağlı olarak birbirlerinden farklılaşmaktadırlar. Bu ülkelerde herhangi bir devlet sorunu ve özellikle kamu yönetimi, komünist rejimin devletlerinden kalan kötü ün ve kalıtlardan kurtulmaya çalışıyorlar. Drechsler (2000:2676)’te Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde temel meydan okumanın devletin pozitif konseptinin restorasyonu yanında yeniden yaratılması şeklindedir. Devletin pozitif konseptindeki gerileme ve vatandaşlar üzerindeki yetersiz devlet imajı; işlerin yürümesindeki boşluk, kamu hizmeti görevlerine olan ilgi eksikliği, vatandaşların hükümetlerine olan güvenlerindeki eksiklik, azalma veya yönetsel-hukuki kararlara içten bağlılık gibi ciddi sorunlara yol açmaktadır.

2.2. Disiplin Olarak Kamu Yönetimi Kimliği

İkinci Dünya Savaşından beri Atlantik’in her iki tarafında, kamu yönetiminde yaşanan akademik kimlik krizi tartışılmıştır. Bu dönemde en yaygın sorun alanı olarak; kamu yönetiminin diğer bilimlerden bağımsız bir disiplin mi ya da siyaset bilimi, hukuk, ekonomi, işletme veya diğer disiplin-

ünlerin alt dalı mı olduğu hususu görülmüştür. Akademik bir bakış açısıyla bu dönemde özellikle kimlik bunalımının krize dönüştüğü zamanlarda şu soruya cevap aranmıştır: Kamu yönetimi diğer bilimlerle bir bütün mü? Yoksa diğer çalışmalardan bağımsız, kendi kendine yeten ayrı bir çalışma alanı mı?

Bu sorulara cevap bulabilmek için kamu yönetimini anlamaya yönelik farklı yaklaşımları öğrenmek gerekiyor. Sonra da kamu yönetimini farklılaştırılmış bir çalışma alanı kabul edip, mümkün olduğunca yaşanan kimlik krizini hafifletmek gerekiyor (Raadschelders, 1999:282). Denhardt (1990)'da devlet disiplini üzerine çalışmış, bu konuda yayın yapmış bir teoriyensen. Kamu yönetimi teorisi en büyük gelişimini ve bu yoğunlukla sınırlanmasını bu dönemde görmüştür. Böylesi bir ortamda kamu yönetimi akademisyenleri kendi teori yapılandırma görevlerine dayalı perspektifleri anlama ihtiyacı duymuşlardır (Denhardt, 1990:43). Raadschelders (1999:285)'te bunun tersine kamu yönetimi çalışmalarını organize eden hükümetin / yönetimin ne olduğunun ve temel fonksiyonlarının yansımalarının da öğrenilmesi gerektiğini belirtiyor. Toplumsal yönetimi de kapsayan bu bakış açısının geçerli olduğu bir kamu yönetimi çalışması yaklaşımı geliştirmek gerekiyor.

1990'larda Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin bağımsız bir alan olarak akademik gelişimi, profesyonelleri ve akademisyenleri disiplinin konusunda temel bir bakış açısı geliştirmeleri konusunda sorumluluk almaya zorlamıştır. Bu dönemde etkin olan komünist rejim altında iki teori hakim idi. Marksist teoriyi içeren bilimsel komünizm ve devlet düzenlemelerine uyan hukuk okullarında öğretilen kıta hukuku yaklaşımı. Söz konusu bu yaklaşımlar, bu ülkelerde kamu yönetimi inceleme alanını doğrudan etkilemiştir.

1990'lann başında kamu yönetimi terimi tam bilinmiyordu ve özellikle alanın literatürü bir çok Merkez ve Doğu Avrupa ülkesinin dillerine çevrilmemişti. Örneğin Estonya, Macaristan ve Rusya'da bu durum söz konusu idi. Ancak bu ülkelerde dahi kamu yönetimi üzerinde daha fazla düşünülmesi gerektiği ve kamu yönetimi alanının gerçekten ne olduğunun açıklanması gerektiği belirtilmiştir. Ve hatta kamu yönetiminin ciddi bir akademik çalışma alanı mı olduğunun açıklığa kavuşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde hükümet politikasının tersine bireysel akademisyenlerin kamu yönetimini incelemeye öğrenmeye çok istekli olduklarını da söylemek gerekir. Böylece bu ülkelerde kamu yönetimi kimliği yeni kamu yönetimi anlayışına uygun eğitim veren okullardaki akademisyenlerin çalışmalarından etkilenmiştir. Bu durumun Batı Avrupa disiplininin bir özelliği olduğunu da ayrıca tartışmak gerekir.

Yeni demokratik ülkeler olarak Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde sınırlı devlet gelenekleri bulunmakta ve bu durum kamu yönetimine olumsuz olarak yansımaktadır. Bundan dolayı kamu yönetimi akademik olarak da, kamu hizmetinde olduğu gibi dışsal unsurlardan etkilenmektedir. Bu durum en çok Merkezi Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi eğitiminin geliştirilmesine yönelik yapılan dışsal yardımların etkisiyle görülmektedir. Bu süreçte dış ortakların seçimi ise daha çok ilgili programların ve projelerin varlığına bağlıdır. Tedarik odaklı kamu yönetimi bu ülkelerde dikkat çekmektedir. Esasında Merkezi Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi programlarında ABD'nin büyük etkisi bulunmaktadır (Verheijen, Connaughtan, 2003:839). Bu süreçte ayrıca İngiltere ve İskandinav ülkeleri etkisini de dikkate almak gerekmektedir.

Kamu yönetimi disiplini faal yönetimi de kapsayan, akademik aynı zamanda da profesyonel bir alandır. Bu durum kamu yönetimi eğitiminin beceri temelli mi yoksa diğer taraftan teknokrat odaklı mı olduğu sorusunu gündeme getirmektedir. Ancak kamu yönetiminin temel değerlerine hitap etmek, diğer taraftan kamu sektörü hedefleri ile politika hedeflerini bir araya getirerek zıt bir durum oluşturabileceği de unutulmamalıdır. Örneğin, temsil, açıklık, eşitlik hakları, hizmete eşit ulaşım, karar verme sürecinde vatandaş katılımı gibi birçok demokratik hedef, verimlilik, etkinlik, para odaklılık veya hızlı karar verme süreci gibi teknokratik hedeflerle çatışmaktadır. Benzer bir çatışma Avrupa Yönetmelik Alanı ilkeleri kapsamında gündeme gelmektedir (Ayr. için. SİGMA, 1998:8-14). Bu tür çatışmaları ve zıtlıkları, demokratik ilkelerin mücadeleyle elde edilmediği ve uzun demokratik geleneklere dayanmayan ve hedeflere ulaşma konusunda hükümetlere baskı yapmada sınırlı kaynakları olan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde görmek ve analiz etmek biraz zor. Demokratik değerler / teknokratik değerler ayrımı, kamu yönetimi disiplinini doğrudan etkilemektedir. Burada sorun kamu yönetimi eğitiminin kamu yönetimi pratiğinin potansiyel eğilimlerini dengelemede güçlük çekeceğidir.

2.3. Disipliner/Disiplinler Arası ve Çok Disiplinli Karakter

Hem kamu yönetimi hem kamu yönetimi çalışmaları bir çok disiplinle ilgili olarak yorumlara açıktır. Aslında kamu yönetimi akademisyenlerinin literatürde yaygınlaşmış disiplinler yaklaşımlardan etkilendikleri şeklindeki genel kanıdan bağımsız hareket etmeleri gerekir. Kamu yönetimi bilimi disiplinler arası olmakla çok disiplinlilik arasında ayrım yapmayı gerektirmektedir. Bilimin her konsepti belirli bir bilgi tutarlılığını göstermektedir. Kamu yönetimi bu yönüyle otonom bir disiplin değildir. Çok disiplinlilikte bu durum aynı araştırma topiği üzerinde odaklaşmaya yol açmaktadır. Örneğin yönetim sosyolojisi, hükümetin

politığı gibi alanlarda bu durum rahatlıkla görülmektedir. Disiplinler arası olmanın tutarlılığı, görüşlerinin değişimi temeline dayanmaktadır: Bir araştırma görüş, konsept veya diğer ilgili disiplin teorileri kullandığı zaman..

Çok disiplinlilik ise pratik ve metodolojik doğasından kaynaklanan çeşitli sorunlar içermektedir. Daha önce de belirtildiği gibi kamu yönetimi bilimini diğer akademik alanlardan ayıran özelliği disiplinler arası olmasıdır. Çalışmanın özü de burada odaklaşmaktadır (Roadschelders, 1999:296).

Kamu yönetiminin birleştirilmiş bir teori gibi anılmasının nedeni; kamu yönetiminin disiplinler arası doğası ve toplum-yönetim ilişkisine ve yönetim doğasındaki sürekli değişikliğe bağlıdır (Roadschelder, 1999:298). Disiplinler arası ve meslekler arası yaklaşım ise artık bir akademik bir “biblo” değil. Bunu ilginç fakat tatminkar bir durum olarak kabul edebiliriz (Mosher, 1982:237).

Artık Kıta Avrupa’sında kamu yönetimi resmi bir çalışma alanı haline gelmiştir. Bu durum ise konu üzerinde çalışan yazarların çok fazla ilgilenmediği kamu yönetimi çalışma alanının kimliği ile ilgili temel sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu makalede, daha önce yapılan çalışmalara benzer şekilde yalnızca kamu yönetimi programları üzerinde odaklaşacaktır. Bununla beraber daha çok hukuk ya da kamu hukuku olarak bilinen ve öğrenciyi kamu hizmeti kariyerine hazırlayan bir müfredat daha bulunmaktadır. Azalan bir şekilde olsa da bu eğilim Avusturya, Yunanistan, Macaristan ve İspanya’da görülmektedir (Verheijen, Connaughtan, 2003:838-839).

İkinci Dünya Savaşı sonrası ve refah devletinin gelişimi ile birlikte hukukun yanında diğer disiplinler de kamu yönetimi çalışma alanına girmiştir. Refah devleti taleplerindeki karmaşıklık ve çok sayıdaki politikayı yürütmek, yasama süreci ile ilgili oldukça fazla metot ve enstrüman gerektirmiştir. Bununla beraber, Fransızlar, Almanlar, İtalyanlar, Hollandalılar ve İskandinavya ülkeleri, entelektüel kökenleri tarihe, siyaset bilimine, ekonomiye, sosyolojiye, hukuka ve felsefeye dayanan kamu yönetimi konsepti geliştirebilmişlerdir. Bu durum kamu yönetiminin çalışmaya uyumlaştırılması açısından diğer sosyal bilimlerden ayrı bir çalışma alanı olması gerektiğini yeniden gündeme getirmiştir. Böylece kamu yönetimi içinde disiplinler arası programlar ve kamu yönetiminin farklı disiplinlerin birleştirilmesiyle oluşan bakış açılarını barındıran programlar, siyaset bilimi, hukuk, ekonomi ve sosyolojiden katkı alarak kamu yönetimi programlarını oluşturmuştur (Verheijen, Connaughtan, 2003).

1970’den beri Yeni Kamu yönetimi görüşleri ve yönetim anlayışında parasal değerlerin yavaş yavaş ön plana çıkması, kamu yönetimi eğitimlerine yönetim bilimi ve işletme yönetimi bakışının yansıtılmasına yol açmıştır. Örneğin

İngiliz kamu yönetimi dikkatini oldukça fazla bir şekilde örgüt teorisine, politika analizlerine, devlet teorisine, akılcıl tercihe ve kamu işletme yönetimine yöneltmiştir (Rhodes 1996).

Avrupa Kamu yönetimi programlarının sayısal analizine dayalı yapılan bir çalışmada da (Hajnal, 2003) Hollanda ve birçok komünizmi terk eden Nordik ülkesinde, kamu yönetimi programlarında işletme yönetimine güçlü vurgu yapıldı ve bu bakış açısının geliştirilmesi için yoğun çaba harcandı.

Tarihsel perspektifte kamu yönetimi çalışmaları, devlet incelemesi olarak inşa edilmiştir. Buna Alman literatüründe 19. yüzyılda “Staatwis-senchafft” deniyordu (Raadschelders, Rutges, 1999:17). Drechsler (2001)’de kamu yönetiminin geleceğini “Staatwissenchaft” (devlet odaklı kamu yönetimi) kavramının geleceği ile bağdaştırıyor. Bu kavram devlet öncelikli incelemelerin daha ağırlıklı olarak yapılmasını öngörmektedir. Bu kavram için bu disiplinler genel olarak temel kamu yönetimini, kamu hukukunu, kamu ekonomisi ve politika bilimini kapsıyor (Drechsler, 2001:106). AB bu konuda yukarıda belirtilen alanların hepsinde yatay olarak bütünleşmeyi kabul etmiştir. Bunun daha da ötesinde Drechsler’e göre (ibid) AB incelemeleri devlet odaklı kamu yönetimi konseptine bağlıdır.

Avrupa ülkeleri, yukarıda belirtilen alanların kombinezonunu farklı şekilde de olsa tek tek ortaya koymuşlardır. Bunu da farklı disiplinlere vurgu yaparak yapmışlardır. Eğer bir yazar için, söz konusu özellik ya da yaklaşım kamu yönetimine diğerinden daha yakınsa, yazarın kimliği hakkında daha çok bilgi alabilirsiniz. Örneğin disiplin geçmişi, bilime bakışı, ideolojik öncelikleri gibi hususlar, kişinin çalışmasının kimliğinden daha çok önemlidir! (Raadschelders 99)

Bununla beraber Hajnal (2003)’de, farklı ülkelerde öncelikle kamu yönetimi disiplini üzerinde odaklaşan hukuki, kamusal ve birleştirilmiş üç farklı alan arasında ayırım yapmak ve sınır çizmek için çabaladılar. Bir kısım Kıta Avrupası ülkesi kamu yönetimini yaygın ve önemli siyasal bilimi araçları ile karakterize ediyorlar. Nordik ülkeleri ise işletme yönetimine güçlü vurgu yapıyorlar ve bir çok Güney Avrupa ülkesi (Komünizm sonrasını yaşayan ülkeler gibi) kamu yönetimi içinde hukukun hakimiyetini savunarak diğerlerinden ayrılıyorlar. Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti’nde ise, kamu yönetiminin analiz edilmesinde, bu ülkelerde önceki komünist ülkelerin güçlü hukuki yönlerinin etkisinin sürdüğü, çünkü Kıta Avrupa’sı kamu hukuku yaklaşımının geleneksel olarak komünizm döneminde hakim konumda olduğunu belirtiyorlar (Newland vd., 1999). Dolayısıyla Avrupa kamu yönetimi eğitiminde aynı anda süregelen iki benzer süreç bulunuyor: Birincisi disiplinler

arası bir şekilde kademeli olarak geleneksel hukuksal yönetsel yaklaşımın devreye girmesi ve Batı/ Güney Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin ve siyasetin birlikte vurgulanması. İkinci olarak ise, yeni bağımsızlığını kazanan komünizm sonrası devletler hızlı bir şekilde hukuki bakış açısından işletme yönetimi bakışına doğru adım atmaya başladılar (Hajnal 2003:253). Bununla beraber Hajnal'ın çalışmasına (2003) dayanarak yakın genelleştirmeler yapmak oldukça zor. Çünkü bu çalışma Almanya, İngiltere ve bazı Nordik ülkeleri gibi farklı geleneklerin etkisinde olan ülkeleri kapsam dışında tutuyor.

Aslında Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri homojen bölge değillerdir. Zorla kabul ettirilen komünizm deneyimini paylaşmalarına rağmen kendi öncelikleri bulunmaktadır. Toplu paradigmanın hakimiyeti bir kaza olarak düşünülebilir ya da bireylerin yeni programın arkasında durup durmamalarına bağlı olarak bu durumun değişebileceği söylenebilir. Bu durumun nedeni ise sosyal bilimcilerin yetersizliği veya toplu paradigmanın gelişiminin, yeni bağımsızlığını kazanan devletlerde, devletin pozitif konseptini kaybetmesine bağlı olarak geliştiği belirtilebilir. Bununla birlikte diğer disiplinlerle ortaklık kurmak, Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi akademisyenleri ve bürokratları için bir meydan okuma fırsatı doğuruyor. Komünizmin mirası ayrıca burada görülebilir. Ekonomi sektöründen çok sektörlü demokratik topluma transfer, yeni sektörleri cesaretlendirmekte ve kendi kimliğini vurgulayabilmek için toplumda kendine yer edinmekte ve farklı gölge ortaklıklardan uzak durulmaktadır.

Aynı konu ile akademisyenler de ilgilenmektedir. Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde yüksek derecede birbirine bağlı, kompleks, sosyal sistemlerde girişimcilikle birleştirilmiş başarılarından çok aşırı uzmanlaşmaya dayalı teknik başarılar ön plana çıkmıştır (Newland, vd., 1999:221). Sosyal bilimcilerdeki az gelişmişlik ve disiplinler arası çalışma eksikliğinin bir sonucu olarak, bireysel bir disiplin gelişmiş ve yeni alanlara kimlik kazandırma ve onları bireysel bakış içinde kendi krallığında ele alma misyonu ortaya çıkmıştır. Buna ek olarak Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinde sıklıkla rapor edilen kamu yönetimindeki akademisyen eksikliği, dengeli bir müfredat oluşturulmasını engellemiştir. Bundan dolayı hala Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri disiplinlerarası ve farklı sektör ve alanların işbirliğine dayalı bir anlayış geliştirememişlerdir.

3. KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞMALARININ AVRUPALILAŞMASI

Kamu yönetimi incelemelerinin ulusal karakterine rağmen, Avrupa konuları her gün her alanda AB politikalarına katılım ve genelde kamu politikalarının Avrupalılaşmasının bir sonucu olarak, kamu görevlilerini artan oranda etkilemektedir. Bugüne kadar hiç görülmemiş bir oranda kamu görevlileri Avrupa

konularına uyum sağlayabilmek ve bu konuda bilgi sahibi olabilmek için bilgi ve becerilerini geliştirmek istemektedirler (Toonen, Verheijen, 1999). Yıllardır hatta geçmiş yıllarda Avrupalılaşıma batı Avrupa yönetimlerinin günlük yaşamlarının temel konusu olmuştur. Bu durum doğal olarak Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinde de görülmeye başlandı. Bu ülkelerin çoğu kendi yönetimlerini Avrupalılaştırmanın bir yolu olarak Avrupa Birliğinde yapılan kamu yönetimi reformlarını kendi ülkelerinde uygulamayı gördüler. Avrupa Birliği'nin Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerine doğru genişlemesi, farklı yönetsel kültür ve yaklaşımları olan yeni devletlerin eklenmesiyle Avrupa Politika sürecini oldukça karmaşık hale getirmiştir ve böylece bu durum yalnızca Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri için değil eski üyelerin kamu görevlileri için de bir meydan okuma ve kendilerini yenileme fırsatı olmuştur.

Gerek Roma anlaşması gerekse onun getirdiği kurallar ve ikincil yasama süreci Avrupa Birliğine üye ülkelerin uymaları gereken zorunlu bir kamu yönetimi modeli öngörmezken, genel yönetim hukuku, Avrupa Birliği'nin kuruluşundan günümüze tartışılan bir alan olmuştur. Avrupa bütünleşmesi ve kamu yönetimi reformu arasındaki bağlar, üye ülkelerin Avrupa Birliği politikalarını ve yasalarını uygulamadaki başarıları oranında önemli hale gelmiştir. 1990'lardan itibaren, bu durum her üyelik adayı ülke için yayınlanan ilerleme raporlarında çarpıcı olarak dile getirilmiştir. Avrupa Komisyonu genişleme bölgesinin tersine, aday ülkelerde yönetsel kapasitenin önemine güçlü vurgu yapmıştır.

Uzun siyasal gelişmeler, farklı yönetim sistemleri ve yasal gelenekleri olan Avrupa Birliği üyesi ülkeler tarafından paylaşılan kamu yönetimi ilkelerinin kurulmasında konsensüs sağlamıştır. Avrupa Yönetim Alanının temel ilkeleri, bütün Avrupa Birliği üyeleri için geçerli ve genel bir şekilde şöyle belirtilebilir:

- a) Güvenilirlik ve tahmin edilebilirlik,
- b) Saydamlık ve açıklık,
- c) Sorumluluk, etkinlik ve verimlilik (Sigma, 1998:8-14).

Avrupa Yönetim Alanı (AYA) temel kurumsal düzenlemelerle, süreçlerle, genel yönetim standartlarıyla, kamu hizmeti değerleriyle ve yönetsel kültürle ilgilenmektedir. Buna ek olarak bugünkü kamu yönetimi düzenlemelerinde yukarıda belirtilen ilkelere yönelik olarak bir eğilim söz konusu. Bu ilkelere özel hayatta saygı duyulmakta ve pratik yaşamda bunların uygulanması istenmektedir. Bu durum yeni üye devletlerin yetenekleri konusunda bizlere fikir vermektedir ve her halükarda müktesebata uyulmasını gerektirilmektedir. Bununla beraber Avrupa Yönetim Alanı üye devletlerin egemenliğini korumaktadır ve kamu yönetiminin temel değerlerinin, mutlaka uygulamaya aktarılmasını

öngörmektedir. Ayrıca bu tür gelişmeler Avrupa’da kamu yönetimini bir disiplin olarak geliştirme, tercüme etme ve yorumlamanın nasıl olacağı sorusuna cevap bulmayı gerektirmektedir.

Kamu yönetimi alanındaki Avrupalılaşıma, kamu yönetimi eğitiminde ilk öncünün eşliğinde gerçekleşmiştir. Bunlar, SOCRATES Kamu Yönetimi Tematik Ağsal Sistemi tarafından desteklenmiştir. Burada ikinci öncü kamu yönetimi programlarının genel kompozisyonunu analiz etmiş ve kamu yönetiminin Avrupa boyutu çalışmalarının müfredatında hangi kurs ve programların bulunacağını belirlemiştir.

Norveç ve Avrupa Birliği üyelerinde uygulanan yenilikçi kamu yönetimi programları kamu yönetimi eğitiminin Avrupa boyutunu az gelişmiş olarak tanımlamakta ve bu ülkelerde çok az üniversite Avrupa bütünleşmesi ve karşılaştırmalı kamu yönetimi ile ilgili olarak kendi müfredatlarına ders koymaktadırlar. Toonen ve Verheijen (1999:396) da belirttikleri gibi:

“Avrupa boyutu güçlü olan kamu yönetimi programlarının okutulduğu yüksek öğrenim kurumlarının ve üniversitelerin sayıları oldukça sınırlıdır. Bundan dolayı mevcut okullarda kamu yönetimi programlarının hayat gerçeklerinden uzak olduğu düşünülmektedir. Kamu yönetimi kurumlarında Avrupalılaşıma, kamu yönetiminin Avrupalılaşması eğitiminin güçbela başladığı alanlarda gerçekçi kurulma iradesini ortaya koyuyor!”

Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile ilişkili olarak bu ülkelerdeki kamu yönetimi okulları ve enstitüleri ile işbirliği ile ortaya çıkarılan girişimler (Verheijen, Nemeç, 2000), 1989’dan beri kamu yönetimi programlarının gelişiminin, müfredatla karşılaştırmalı Avrupa derslerinin sınırlı ancak artan oranda konulmasını teşvik etmiştir. Kamu yönetimi programları bu konuda artan oranda AB beklentilerinden etkilenmektedir (Newland vd., 1999).

AB üyeliği için gerekli ve önemli yönetsel kapasitenin tanınması Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin yüksek öğrenim kurumlarının kamu yönetimi programlarında Avrupa vurgusunun gelişmesinin devamı için akılcıl bir tercih olarak görünmektedir. Bununla beraber bu durum Avrupa Birliği’nin eski üye ülkelerinin kamu yönetimi programlarındaki değişimin tersi bir seyir izlemektedir. Özellikle bu durum daha çok Avrupa kararlarının artan etkisinin kamu yönetimi programlarına yeterince yansımadağı Güney Avrupa’da (Toonen, Verheijen, 1999-Verheijen, Connaughtan 2003) daha çok görülmektedir. Dolayısıyla artık Avrupa bütünleşmesinin kamu yönetimi disiplininde potansiyel birleştirici unsur olduğu düşüncesi, söz konusu bu ülkelerde yavaş yavaş yerleşmeye başlamıştır.

SONUÇ

Kamu yönetimi çalışmalarında yöneldiği alan, konuyla ilgili farklı ülkelerden bir çok araştırmacı tarafından sınırsız kabul edilmektedir. Kickert ve Stillman (1999:4)'te belirttikleri gibi:

“Doğa bilimlerinde olduğu gibi kamu yönetimi araştırmalarında da araştırmacının konusu, araştırmacının kimliğinden ya da milliyetinden daha önemlidir. Yani yönetim bilimlerinde araştırmacının milliyetinin önemi yoktur. Çünkü kamu yönetimi çalışmalarını bir ülkenin özel ulusal yönetim sisteminden kopararak incelemek mümkün değildir”.

Avrupa’da kamu yönetimini anlamak için nasıl bir devlet tanımı kaçınılmazsa, maalesef kamu yönetimini anlatan tek tip Avrupa devleti tanımı bulmak da mümkün değil (Stillman, 1999). Her Avrupa devleti ayırt edici devlet davranışlarını yansıtmakta ve kamu yönetimi düşüncesinin ulusal stilleri arasındaki makul farklılıklara katkı sağlamaktadır. Ayrıca alanda uygulanan kamu yönetimi pratiği ile kamu yönetimi eğitimi arasında güçlü bağ kurmayı tartışarak kamu yönetimi çalışmaları ile kamu yönetimi pratiği arasında doğrudan bağ oluşturulmaktadır (Hajnal 2003:253). Diğer tarafta yönetsel kültürde geçen kamu yönetimi, kamu yönetiminin günlük gerçeklerinin etkilerini içermekte ve bunlar eğitimde yeni davranış tarzlarını oluşturmaktadır.

Hem kamu yönetimi pratiğinde hem de kamu yönetimi çalışmalarında ortaya çıkarılan farklılıklar, Avrupa ülkeleri arasında ders alma süreçlerini hızlandırmıştır. Bu makalede sunulan argümanlar Avrupa kamu yönetimi sisteminde temel olma yolunda ilerleyen kamu yönetimi müfredatının gelişimini veya yönetsel reformların dizaynında ders almayı destekliyor. Diğer tarafta bir çok yazar (Newland ve diğ. 1979:242-Connaughtan, Verheijen; 2000:332) Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi müfredatının gelişiminde dış ortakların, özde ABD biraz da daha az düzeyde de olsa Batı Avrupa ülkelerinin etkileri ile ilgili önemli kanıtlar sunmaktadır. Burada sorun kamu yönetimi eğitiminde Doğu ve Batı Avrupa arasında müfredata konulacak yeni konularda Avrupalılışmaya ihtiyaç olup olmadığıdır. Ve bu bölgeler kapsamında kamu yönetimi çalışmaları ile ilgilenildiği oranda veya Anglo-Amerikan yönetim düşüncesi, hâlâ komünizmin etkisinin sürdüğü Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri akademisyenlerinde kamu yönetimi alanının kimlik bulma sürecini bu gelişmeler etkilemeye devam mı edecek, sorusu hala cevaplanamamıştır.

Avrupalılışma kamu yönetimi alanını kapsayan bir turnusol kağıdı testi gibi görülebilir. Çünkü belirli oranlarda kamu yönetimi araştırmalarının tema ve topikleri basitleşmeye başlamıştır. Çünkü Avrupa yasama

süreci ve politikaları bu duruma neden olmaktadır. Bu durum yani kamu yönetiminin Avrupalılaşması sadece üye devlet kamu yönetimlerinin nasıl çalışacağıının yanında akademik bir disiplin olarak kamu yönetiminin kimliğini de ortaya koyarsa, daha kolay görülebilir. Eğer kamu yönetimi bir hat düzeninde ise ya da daha ideal olarak pratik kamu yönetimi uygulamalarının daha da ötesine gidiyorsa, bu alanda Avrupa bakış açısının kamu yönetimi ve alt dallarının da eğitim ve araştırma alanına yansıtılması gerekmektedir. Bununla beraber söz konusu bu alanda hâlâ birçok sorun alanı mevcudiyetini korumakta ve bu durum ulusal farklılıkların daha fazla gerilime neden olmadan giderilmesini gerektirmektedir. Ancak o zaman Avrupa etkisi gerçek Avrupa Kamu yönetimi çalışmasını sağlayacak. Batı Avrupa ülkelerindeki gibi kamu yönetimi kimliğinin yeterince oluşturulmadığı Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde Avrupalılaşma ihtiyacını ancak bu şekilde daha iyi uyumlaştırabiliriz.

KAYNAKÇA

Connaughton, Bernadette, Tony Verheijen (2000) "Developing public administration education in Central and Eastern Europe: the significance of the European dimension in academic programs?". In Building higher education programs in public administration in CEEcountries, 328-345. Tony Verheijen, Juraj Nemec, eds. Bratislava: NISPAcee.

Denhardt, Robert (1990) "Public administration theory: the State of the discipline". In Publicadministration: the State of the discipline, 43-68. Naomi Lynn, Aaron Wildavsky, eds. NewJersey: Chatham House Publishing İne.

Drechsler, Wolfgang (2000) "Public administration in Central and Eastern Europe: considerations from the 'State Science' approach". In Institutions and the role of the State, 267- 279.Leonardo Burlamaqui, Ana Celia Castro, and Ha-Joon Chang, eds., Cheltenham/Northampton: Edvard Elgar.

Drechsler, Wolfgang (2001) "On the viability of the concept of Staatswissenschaft" European Journal of Law and Economics 12, 105-111.

Hajnal, Gyorgy (2003) "Diversity and convergence: a quantitative analysis of European public administration education programs". Journal of Public Affairs Education 9, 4, 245-258.

Kickert, Walter, Richard Stillman, eds. (1999) The modern State and its study: new administrativesciences in a changing Europe and United States. Aldershot: Edward Elgar.

Mosher, Frederick (1982) Democracy and the public service. Oxford University Press.

Newland, Chester; György Jenei, and Leszek Suchorzevski (1999) "Transitions in the Czech Republic, Hungary and Poland: autonomy and community among nation-states". In The modern State and its study: riew administrative Sciences in a changing Europe and United States, 217- 243. VValter Kickert, Richard Stillman, eds. Aldershot: Edward Elgar.

Peters, B. Guy (2003) "Administrative traditions and Anglo-American democracies". In *Civil service systems in Anglo-American countries*, 10-26. John Halligan, ed. Cheltenham: Edward Elgar.

Raadschelders, Jos (1999) "A coherent framework for the study of public administration". *Journal of Public Administration Research and Theory* 9, 281-303.

Raadschelders, Jos, Mark Rutgers (1999) "The waxing and waning of the State and its study: changes and challenges in the study of public administration". In *The modern State and its study: new administrative Sciences in a changing Europe and United States*, 17-35. Walter Kickert, Richard Stillman, eds. Aldershot: Edward Elgar.

Randma, Tiina (2001) "A small civil service in transition: the case of Estonia". *Public Administration and Development* 21,41-51.

Rhodes, Rod (1996) "From institutions to dogma: tradition eclecticism, and ideology in the study of British public administration". *Public Administration Review* 56, 6, 307-516.

Rutgers, Mark (2001) "Traditional flavors? The different sentiments in European and American administrative thought". *Administration and Society* 33, 2, 220-244.

Rutgers, Mark, Petra Schreurs (2000) "Briefly noted from Europe: discovering the European idea of public administration". *Administrative Theory and Praxis* 22, 3, 621-629.

SIGMA (1999) *European principles for public administration*. SIGMA Paper no. 27. Paris:SIGMA-OECD.

Stillman, Richard (1999) "American versus European public administration: does public administration make the modern State, or does the State make public administration?". In *The modern State and its study: new administrative Sciences in a changing Europe and United States*,247-260. Walter Kickert, Richard Stillman, eds. Aldershot: Edward Elgar.

Toonen, Theo, Tony Verheijen (1999) "Public administration education in Europe: in need of convergence and Europeanization?". In *Higher education programs in public administration:ready for the challenge of Europeanization?*, 395—414. Tony Verheijen, Bernadette Connaughton, eds. Limerick: Centre for European Studies.

Verheijen, Tony and Bernadette Connaughton, eds. (1999) *Higher education programs in publicadministration: ready for the challenge of Europeanization?* Limerick: Centre for European Studies.

Verheijen, Tony, Bernadette Connaughton (2003) "Public administration education and Europeanizationprospects for the emancipation of a discipline?" *Public Administration* 81, 833-852.

Verheijen, Tony, Juraj Nemeč, eds. (2000) *Building higher education programs in public administration in CEE countries*. Bratislava: NISPAcee.

YENİ DÜNYA DÜZENİ VE KÜRESEL KAMU YÖNETİMİ*

Eleştirel Bir Deneme

Çev. Mustafa KARA *

Dünya uygarlık tarihi insanlar tarafından kurulan politik, sosyal ve ekonomik örgüt yapılarındaki büyük değişiklikler ve devrimlerle tanımlanmaktadır. Hem nicel hem de nitel değişimler toplumlarının sosyal sistemlerinin evrim sürecine katkıda bulunmaktadır. Kölelikten feodalizme ve oradan da kapitalizme doğru olan nitel dönüşümsel değişimler insanlığın gelişimi açısından dikkate değerdir. Marksist tarihsel evrim görüşünü kabul ettiğimizde, gelecek dönüşümsel nitel değişim sosyalizm ve komünizm yönünde olacaktır. Fakat Sovyetlerin yıkılmasıyla Sovyetler Birliği ve diğer sosyalist sistemlerce geniş bir alana yayılmış bulunan sosyalizmin ve komünizmin ortadan kalkacağı inancı da mevcuttur. Bu durumun kaçınılmaz bir son ya da bir yanığı olup olmadığı bu denemenin konusu değildir. Konu ile ilgili olan nokta ise, 20. yüzyıldaki değişimlerin farklı özellik ve önemleri dolayısıyla kamu yönetimi teorisi ve pratiği üzerinde önemli etkilerinin olmasıdır.

Antik dönemlerden itibaren imparatorlukların doğuşu ve yıkılışı, ulus devletlerin doğuşu, bilimsel ve teknolojik devrimler insan uygarlığının geçirdiği önemli nitel değişimlerdir. Bu yüzyılın önemli politik, sosyal, ekonomik, kültürel ve bilimsel değişimleri de dikkate değerdir. İmparatorlukların feodal ve mutlak sistemlerinin burjuva sistemine dönüşümü, merkantilizmin-sömürgeciliğin hükümranlığı ve onun modern kapitalizm ve emperyalizme dönüşümü ve takip eden devrimsel değişimler; sömürgeciliğin yıkılması ve yeni ulus devlet-lerin ortaya çıkması bu yüzyılda meydana gelen ve en fazla göze çarpan dönü-

• The New World Order and Global Public Administration: "A Critical Essay", ALI FARAZMAND, Public Administration in the Global Village, Jean - Claude GARCIA-ZAMOR and Renu KHATOR (der.) Praeger, Westport, Connecticut, London 1994
** Kamu Yönetimi Uzmanı, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi.

şümsel nitel değişimlerdir. Belki de bu yüzyılda en fazla göze çarpan değişim 1917 Rus Devrimi sonucu yeni bir sosyo-politik sistem olarak ortaya çıkan dünya sosyalizmidir.

Sovyetler Birliğinin liderliğini yaptığı dünya sosyalizminin yükselişi ideolojik, politik, sosyal, kültürel ve askeri ilişkilerin yapısını küresel düzeyde gelecek yetmiş yıl boyunca, yani 1992'ye kadar değiştirmiştir. Dünyanın sosyalist ve kapitalist kamplara bölünmesi bir yanlıgı değildi; politikalar, ekonomiler ve kamu yönetimi üzerinde derin etkileri olan bir bölünmeydi. Belki hepsinden de önemlisi, Batı'nın gelişmiş endüstri toplumlarının yardımlarına muhtaç olan Üçüncü Dünya Ülkeleri açısından daha önemliydi. Dünyanın iki küresel kamp şeklinde kutuplaşması eğilimi II. Dünya Savaşı'ndan sonra güçlenmiştir; Sovyetler Birliği'nin de içinde bulunduğu galip müttefikler -nüfusunun yirmi milyonunu kaybetmişti- dünya üzerinde küresel üstünlükleri olduğunu iddia eden Nazi Almanyası ve Japonya'yı bozguna uğratmıştı. Eğer onlar müttefikleri yenmeyi başarsalardı, o milletlerin ve insanların yazgısı nasıl olurdu? Fakat böyle bir şey olmadı. Olan şey şu idi; Hitler ve Mussolini yeni bir "dünya düzeni" kurmak istediler. Hitler'in vizyonu muhtemelen Almanya yönetimindeki bir küresel sistemdi; o zihninde kesinlikle bir küresel sistem kurmuştu.

Kısacası, Soğuk Savaş dönemi insanlık ve milletler açısından büyük anlamları olan önemli değişimlere yol açmıştır. Sosyalist sistem dev, tekelleşmiş ekonomisini yönetebilmek için eğitilmiş ve uzmanlaşmış kamu yöneticilerine daha fazla ihtiyaç duymaya başlamıştır. Batı'nın kapitalist milletleri ise her yıl çok büyük miktarlardaki kaynaklarını alt yapısal programlara yönlendirerek, yerli ve uluslararası ekonomi politikalarını sosyalist sistemle yüksek düzeyde rekabet edecek şekilde oluşturmuşlardır, ki bu durumun Batı'yı sosyalist sistemle devamlı rekabete sokmasına karşın, sosyalist sistem daha az sömürücü özelliği nedeniyle kapitalizm ile rekabet edememiştir.

Her iki sistem de çok büyük miktarlardaki kaynaklarını ve enerjilerini askeri rekabete tahsis etmişler, her ikisi de kendileriyle birlikte olan devletlere ve onların insanlarına sürekli savaş tehdidini hissettirmişlerdir. Soğuk Savaş bir çok alanda yaşanmıştır, fakat aynı zamanda gelişmekte olan ülkeler arasında devamlı sıcak savaşlar da olmuştur. Kapitalist milletlerin yöneticileri kaynak ayırma ve zenginliğin yeniden paylaşımı konularında inancını yitirmiş vatandaşlarını ve "patlayıcı karşım" haline gelmiş nüfuslarını kontrol etmek için refah düzeyini artıracak, sistemlerini koruyup geliştirecek harcamalar yapmışlardır. Pek çok krizle karşı karşıya kalmışlar ve bu krizleri değişik şekillerde yanıtlamışlardır

Refah düzeyinin ya da yönetsel seviyenin yükselişi modern kapitalist sistemlerde hemen yanıt bulmuştur. Bu yüzyılın başından beri, gelişmiş ve gelişmekte olan kapitalist milletlerin yönetsel düzeyi yükseltecek profesyonel kamu yöneticilerine olan ihtiyaçları artmaktadır. Daha açık bir ifadeyle bu küresel trend özel girişime olduğu kadar kamu yönetiminin gelişimine olan talebi de sürekli artırmaktadır. Fakat bu trend 1980'lerden itibaren yeni muhafazakar politikacıların ve onların ekonomik müttefiklerinin Londra ve Washington'da liderlik koltuğunu ele geçirmeleriyle farklı bir eğilim göstermeye başlamıştır.

Özelleştirme ve çoğu devlet fonksiyonunun özel sektöre devri kapitalist sistemin 1970'lerde karşı karşıya kaldığı ekonomik krizlere ve problemlere karşı verdiği ideolojik bir yanıtı. Piyasa ekonomik ve sosyal problemlerin tek yanıtı olarak düşünülmüştür. On yıl boyunca süren bu ideolojik akımın sadece Birleşik Devletler ve Britanya'da değil, aynı zamanda dünyanın her yerindeki politika ve yönetim yapıları üzerinde önemli etkileri olmuştur. Bu trend son yıllarda biraz yavaşlaşa da halen devam etmektedir. Bu yüzden, "değişim", yirminci yüzyıl tarihi için anahtar bir kelimedir.

Ne yazık ki, tüm bu değişimler olumlu yönde olmamıştır. Çevrenin ve tüm insanlığın yok edilebileceği gerçeği yirminci yüzyılda karşı karşıya kalman bir durumdur. "Değişim"ın insanlık tarihindeki önemi ve anlamı analiz edilememektedir. Bununla birlikte, politik ve sosyoekonomik açıdan değişim önemli bir tarih kuralıdır. Eğer değişim bir kural ise, toplumsal süreçler ve sosyal sistem yapılarının değişimi devam etmektedir. Yine, diyalektik açıdan değişim ve süreklilik birlikte ilerlemektedir, her ikisi de birbirini takviye ederek, insan topluluklarının nitel dönüşümünü sağlamaktadır.

Hükümetlerin ekonomik ve politik sistemleri üzerinde büyük devrimler ve değişimler meydana gelmektedir. Bu değişimlerin bazı toplumların insanları üzerinde ekonomik, politik ve yönetsel açıdan önemli sonuçları olmaktadır. Bununla birlikte, bu değişimlerin ve güçlerin ya da ideolojilerin iç ya da dış-arkasında neyin olduğu net olarak bilinmemektedir. Eskiden, bölünmüş dünya kamu yönetimini anlamak açısından temel bir unsur iken, Sovyetler Birliği'nin ve sosyalist gücün yıkıldığı yeni küresel dönemde kamu yönetimi çelişkili anlamlar ifade etmektedir.

Dünyanın tek süper gücü ve baskın lideri olan Birleşik Devletler ve onun müttefikleri aynı ideoloji ve hedefleri paylaşmaktadırlar. Gelişmiş ve gelişmekte olan dünyanın neredeyse tamamı baskın güç olan Birleşik Devletler ve diğer büyük Batı milletleri tarafından yeni küresel şartları ve yeni biçimlendirmeleri kabul etmeleri konusunda zorlanmaktadır. Şüphesiz ki, Birleşik

Devletler tarafından ön plana çıkarılan yeni değişimlerin ve dünya düzeninin bir çok olumlu ve olumsuz yanları vardır. Bazı kamu yönetimi bilimcileri yeni dünya düzeninin ortaya çıkışını ve onun kamu yönetimine yansımalarını coşkuyla karşılamışlardır. Küreselleşme kavramı, daha sahayla ilgili ders kitaplarında bile yer almadan birden bire kamu yönetimi yayınlarında sıklıkla söz edilen bir terim haline gelmiştir. Küreselleşme ve küresel bağımlılık konferansların ve yayınların yaygın konu başlıkları olmuştur. Bazı teorisyenler uluslararası bir küresel kamu yönetimi teorisi (Caiden 1991b) geliştirmeye kalkışırken, diğerleri yeni dünyanın kamu yönetimini “küresel köy” olarak ifade etme çabası içine girmişlerdir (Garcia-Zamor, 1992; Khator, 1992a).

Bu bölüm Yeni Dünya Düzeni ya da bazı eleştirmenlerin (Sedghi, 1992) deyimiyle “düzensizliği” altındaki kamu yönetimi ve politikalarının bazı anahtar değişim kalıplarını analiz etmeye çalışmaktadır. Takip eden beş başlığın hedefi: (1) Yeni Dünya Düzeninin özellikleri ve farklı ülkeler için ne anlama geldiği; (2) Küresel bir slogan olan demokratikleşme ve onun teorik ve pratik paradoksları/zıtlıkları veya dünya çapındaki tutarsızlıkları; (3) Piyasalaşma ve küreselleşen özelleştirme; (4) Çeşitli ülkelerdeki politik, ekonomik ve yönetim sistemlerindeki yapısal düzenlemeler ile ortaya çıkması ümit edilen “Küresel Kamu Yönetimi Modeli”nin muhtemel olumsuz sonuçları ve (5) Bu değişimlerin, yani Küresel Kamu Yönetiminin dünya genelinde kamu yönetimi eğitimi ve pratiğinde/uygulanmasında yaratacağı muhtemel karşı çıkışlar ve fırsatların analiz edilmesidir. Bölümün sonuç kısmı tüm bu tartışmaları bir araya toplamaktadır.

YENİ DÜNYA DÜZENİNİN ÖZELLİKLERİ

Yeni Dünya Düzeni kavramı aslında bir söz oyunu olup, yeni bir kavram değildir. Antik zamanlardaki imparatorlukların kurulmasına kadar giden eski bir kavramdır. Büyük Cyrus bilinen dünyanın neredeyse tamamını fethederek kendi Dünya Devletini Pers İmparatorluğu'na dönüştürdüğünde, vizyonu tüm uygarlıkların ve insanların genel Pers yönetiminin/kurallarının altında bir sentez oluşturduğu barış, istikrar ve ekonomik refahın sağlandığı, inançlara ve kültürlere hoşgörü ile yaklaşılan bir dünya düzeni oluşturmaktı. Bu dünya düzeni iki yüzyıl boyunca Pers altın ve askeri gücü sayesinde sürdürülebildi: Ne zaman ki askeri güç yitirildi, altında iş görmez hale geldi (Frye, 1963, 1975; Farazmand 1991a). Benzer şekilde, Büyük İskender de bir Yeni Dünya Düzeni kurmuştu. Romalıların ve takip eden kudretli imparatorlukların zihninde de benzer düşünceler vardı. Aynı düşünce I. ve II. Dünya Savaşlarından sonra da oldukça modaydı. Yirminci yüzyılın dünya düzeni ise çok yakın zamanlara kadar iki süper güç olan Birleşik Devletler ve USSR arasında paylaşılmıştı.

Bu dünya düzeni süper güç yarışı, rekabet, kuşku ve düşmanlıkların olduğu, insanların, doğal kaynakların ve teknolojik kaynakların müsrif bir şekilde tüketildiği ikili bir dünya düzeniydi. Her iki dünya sisteminde de ideoloji anahtar rolü oynamaktaydı. Sonuç olarak, uluslararası arenadaki aktörler -politikacılar, yöneticiler, teorisyenler vb.- bölünmüş sınırları bilmekteydiler. Bu ikili dünya düzeni sisteminde oyunun kuralları ayrıntılarıyla açıklanmıştı ve meydana gelecek olaylar büyük oranda tahmin edilebilirdi. Mükemmel bir kitap olan ve James Rousenau (1990) tarafından yazılan “Dünya Politikalarında Kargaşa” adlı kitap yeni dünya sisteminin değişim ve meydan okumalarını resmetmektedir. Rosenau’ya göre, yeni dünya sistemi istikrar ve barıştan kendinden önceki sistemlere göre daha fazla hoşlanmaktadır. Onun tahminine göre, hükümetler arasındaki rekabet azaldığında insanlar birbirlerine bağlandıkları bir “küresel kültür” talep edecekler, bu ise ideolojilerin sonu olacaktır (Rosenau, 1990: 419). Bu tartışmaların oldukça benzerleri editörlüğünü Keohane ve Nye’nin (1977) yaptıkları ve makalelerden oluşan bir kitap olan “Güç ve Bağlılık”ta da yapılmıştır.

Gorbachev’in Sovyetler Birliği’nin reformist lideri olarak ortaya çıkıp yeniden yapılandırma, açıklık ve barış için süper güçlerin işbirliği yapacağını açıklaması ile Soğuk Savaş bir son bulmuş ve Yeni Dünya Düzeni kavramı yeniden gündeme gelmiştir. Aslında, Gorbachev bu terimi Aralık 1988’deki Birleşik Devletler’in temsilciliğini Başkan Reagan ve Başkan Yardımcısı Bush’un yaptığı Birleşmiş Milletler Genel Toplantısı’nda kullanmıştır (Sedghi, 1992). Eylül 1990’daki Helsinki zirvesinden sonra, Bush da artan bir şekilde Gorbachev ile birlikte aynı terimi kullanmaya başlamıştır. Bu durum söz konusu terimi kimin kimden aldığını anlaşılabilir bir hale getirmiştir. Bu terimin ne anlama geldiği ve neyi ifade ettiği ise önemlidir.

Yeni Dünya Düzeni ideolojilerin bir tarafa bırakılıp, herkesin birbirlerinin sınırlarına saygı göstererek ortak güvenliğin sürdürüldüğü, ortak dünya güvenliğinin sağlanması için insanların barış içinde bir arada yaşadıkları bir sistem anlamına gelmektedir (Sedghi, 1992: 62). İstikrarsız bölgelerde istikrarı sağlamak için birkaç büyük devletin ortaklığında müdahale dışında güçlü devletler gerekmedikçe polislik yapmayacaklardı. Körfez Savaşı Yeni Dünya Düzeni’nin neye hizmet ettiği konusundaki tartışmaları alevlendirmiştir. Bu uluslararası kriz döneminde Bush bu savaşın “doğrunun arkasında durmak ve yanlış mahkum etmek” için yapıldığını ilan etmiştir (Trudeau, 1992: 21).

Dünya düzeni ve küresel güç ilişkileri konusunda literatürde “declinist (bozulma/çöküş yanlıları) ve anti-declinist (bozulma/çöküş karşıtları)”ler şeklinde iki okulun görüşlerinin ağır bastığı görülmektedir. Birleşik Devletlerin

dünya meselelerinde bir numaralı pozisyonda olmasının ve uzun yaşamasının analizi declinistlerin temsilcisi olan Paul Kennedy (1989) tarafından yapılmaktadır, geçmişteki “Büyük Güçler” konusunda verilen örneklerin ve risklerin halen devam ettiğini belirten: Kennedy’ye göre, Amerika ülkedeki zorunlu ekonomik gelişmeler, uluslararası askeri taahhütlerin yerine getirilmemesi ve küresel güç aktörlerinin değişen özelliği nedeniyle kaçınılmaz olarak çökecektir. Bu noktadan geriye döndüğümüzde, temsilciliğini Rostow (1988) ve Brzezinski (1986)’nin yaptığı anti-declinistler, Birleşik Devletlerin dünyadaki tüm diğer devletlerden daha güçlü olacağını ve uluslararası sorunlarda liderlik pozisyonunu koruyacağını iddia etmektedirler.

Hangi okulun görüşünü kabul edersek edelim bu Yeni Dünya Düzeni şu temel desteklere dayanmaktadır: Birleşik Devletlerin askeri gücü ve yok etme yeteneği, dünya tarihinde eşî görülmemiş bir olgudur; Birleşik Devletlerin küresel ekonomik yapısı ile ülke içindeki krizleri çözme performansı, ortaklık fırsatları ve yurt dışındaki üstünlüğü, küresel özellikleri küresel çevredeki ağırlığı, ideolojisi olan “pazar sistemi”ni koruyacağını ilan etmesi, ekonomik ve askeri alanlar üzerindeki politik üstünlüğü, faaliyetlerine meşruluk kazandırmak için Birleşmiş Milletleri kullanması, milletin genç nüfusu, rakip olabilecek başka bir süper gücün olmaması ve ekonomik bir sistem olan kapitalizmin küresel çözümleri ve baskınlığı.

Birleşik Devletler oldukça kısa bir sürede büyük bir ekonomik ve askeri güç kazanmıştır ve halen büyük bir enerjiyle doludur. Yeni Dünya Düzeni’nin temel amacı, U.S.’nin küresel çıkarlarının savunulmasıdır (Hamilton, 1989). Yeni Dünya Düzeninde Birleşmiş Milletler ve onun çok sayıdaki üye örgütü, çeşitli uluslararası meselelerde U.S. hegomanik bayrağı altında oldukça aktif bir rol oynayacaktır. Bu uluslar arası eylemlerin ya da eylemsizliklerin meşrulaştırılmasının bir aracı olacaktır. “Millî egemenlik” uluslararası topluluk faaliyetleri nedeniyle çöğnenecek ve muhtemelen “küresel yönetim”e sahip bir “dünya hükümeti” ortaya çıkacaktır (Wilson, 1994).

Bu tartışmalarla birlikte, şüphesiz Birleşik Devletler dayandığı destekler sayesinde Yeni Dünya Düzeninde liderlik rolünü sürdürmeye devam edecektir. Fakat gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için bu ne anlama gelmektedir? Bu soruyu tam olarak analiz etmek bölümün kapsamını aşmaktadır, fakat gelişmiş olanlara kıyasla gelişmekte olan ülkeler açısından çok daha önemli anlamları olacağını söylemek yeterlidir. Eskisinden farklı olarak, yeni dönem muhtemelen Kuzey-Güney çatışmaları ve mücadeleleriyle tanımlanacaktır. Yeni Dünya Düzeninin muhtemelen gelişmekte olan milletler ve onların kamu yönetimleri

üzerinde de önemli sonuçları olacaktır. Karmaşık bir ağıın baskın yapıları gelişmekte olan milletlerin ekonomik, politik, sosyal, kültürel, güvenlik ve askeri sistemlerinin etrafını kuşatacaktır. Az sayıdaki millet böylesine karmaşık ve baskın bir yapıdan kaçmayı başarabilecektir. Bununla birlikte, beklentiler muhtemelen var olacaktır.

Gelişmekte olan dünyanın hükümetleri yerel ve uluslararası meselelerde, gelişmiş olanlarınkine benzer politikaları benimseyeceklerdir. Washington, tüm yolların kendisine çıktığı şehir olacaktır. Dünyanın gelişmiş ülkeleri bazı yönlerden Birleşik Devletlere benzeyecektir, fakat Almanya, Fransa ve Japonya gibi gelişmiş ülkeler arasındaki küresel pazar üstünlüğü yarışı/rekabeti muhtemelen devam edecektir. Bununla birlikte, askeri, bilimsel, teknolojik konularda ve bunların belirleyici uygulamalarında, özgür dünyanın kapitalistlerinin ve mülk sahiplerinin dünya çapında korunmasında, dünya polisliği ve “sigorta politikası” gibi belirleyici konularda Birleşik Devletler liderlik pozisyonunu muhtemelen devam ettirecektir (Klare, 1988, 1990).

Çift kutuplu dünya düzeninde, iki süper güç ve onların müttefikleri gelişmekte olan milletlerin sömürge düzeninden kurtulma mücadelelerinde veya iç devrim tecrübelerinde bu ülkelere destek ve koruma sağlamaktaydılar. İki süper güç uluslararası toplulukta birbirlerini dengelemekteydiler. Buna karşın, Yeni Dünya Düzeninde böyle bir dengeleme olmayacaktır. Yeni Dünya Düzeni, gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere karşı bir baskı aracı olacaktır. İleride görüleceği üzere, bu olgunun gelişmekte olan ülkeler ve bazı gelişmiş ülkeler açısından pozitif ve negatif önemli anlamları olacaktır.

DEMOKRATİKLEŞME

Demokrasi ve demokratikleşmenin Yeni Dünya Düzeninin anahtar kavramları olduğu iddia edilmektedir. Politik süreçler olan demokrasi ve demokratikleşme insan özgürlüğü ve özgür toplum açısından temel kavramlar olarak kabul edilirler. Sovyetler Birliği'nin ve Doğu Avrupa'nın sosyalist sistemlerinin yanı sıra Afrika ve Asya'dakilerin de demokratik olmadıkları öne sürülmektedir. Onların totaliter (baskıcı) rejimleri merkezileştirilmiş ve bir plan ile kontrol edilmiştir, kontrol ekonomisi ise bireysel özgürlükleri ve gelişme güdülerini dizginlemektedir. Bu durumda özgürleşmenin tek yolu, bu sistemden kurtulmak ve özgür kapitalist dünyaya katılmaktır, ki bu durumda piyasa bireysel gelişim ve ekonomik kalkınma için tüm fırsatları sağlayacaktır. Politik açıdan, bireyler tercihlerini seçmekte özgürdürler, bunu oy verme yoluyla gerçekleştirirler. Bu yüzden oy vermeye bireysel özgürlüğün bir eksersiz, iyi vatandaşlığın gerekli bir şartı gözüyle bakılmaktadır.

Ne var ki, demokrasi kavramı net olarak tanımlanamaz. Onun anlamının temelleri üzerinde karışıklıklar bulunmaktadır. Çeşitli teoriler onun yapısını farklı bakış açılarıyla açıklama çabasına girmişlerdir. Marksistler, demokrasinin birkaç şeklini sunmuşlardır, bunlardan biri olan feodal demokrasi; kapitalist ya da burjuva demokrasidir ki bu durumda azınlık durumundaki üst sınıf orta sınıf ve işçi sınıfını yönetmektedir; sosyalist demokraside ise, işçi sınıfının çoğunluğu ve orta sınıf azınlığı neredeyse tüm mülkleri devlet mülkü haline getirmek suretiyle yönetir; ve komünist demokrasi, sınıfsız bir toplumdur, sınıf temeline dayalı bir yönetim şekli değildir (Lenin, 1971).

Demokrasinin çoğulcu tanımı öncelikle sınıf temeline dayalı bir toplum üzerine kurulmamıştır, fakat katılım yoluyla ortak kararların alınması, uzlaşma ve çoğunluğun yönetimi için farklı grupların fonksiyonuna dayanmaktadır. Vatandaşlar karar yapılarını etkilemek ve değiştirmek için çıkar grupları içinde örgütlenerek çıkarlarını tatmin ederler. Oy verme yoluyla katılım demokratik süreçlerin temel yönüdür, bunların başlıcaları olan millet vekillerinin seçimi ve güçler ayrımı anayasal kurallar tarafından düzenlenmiştir. Para, aynı zamanda, çoğulculukta başarı için anahtar bir gereksinimdir, bu sayede kamu politika süreçlerini ve politik çıktıların etkileyen kaynaklar daha iyi düzenlenir ve daha iyi donatılır (Jones, 1984; Parenti, 1988; Zeigler, 1964). Muhafazakarlar toplumunda ve ekonomide hükümetin görevlerinin sınırlandırılmasını savunurlarken, liberaller hükümetin rolünü daha aktif hale getirmiştir. Her iki bakış açısı da rejimin meşruluğu ve özel girişimin ya da piyasa ekonomisinin toplumdaki esasları üzerinde anlaşabilmek açısından seçimlerin merkezi rolüne vurgu yapmaktadır (Dahi, 1971; DiPalma, 1990; Huntington, 1991; Luebert, 1991).

Diamond, Linz ve Lipset (1990: 6) demokrasiyi “ekonomik ve sosyal sistemden ayrı ve başka, fakat onları birleştiren politik bir sistemi ifade eder” şeklinde tanımlamışlardır. Piyasa temelli elit demokrasininin taraftarları (Dye ve Zeigler, 1990) ve eleştirel teoriysen (Parenti, 1988) demokrasinin geniş temsile dayanması gerektiği konusunda tartışmışlar, ancak daha sonra çoğulcu sistemi eleştirmişlerdir. Çünkü, bu sistemde demokrasi “silahlı ve doları” olanlara hizmet etmektedir (Parenti, 1989).

Çeşitli ideolojik destekler sayesinde, demokrasi terimi dünyadaki insanları cezp etmeye devam etmektedir. Bununla birlikte, anahtar sorun onun anlamı üzerindeki karışıklıktır. Waldo'nun belirttiği, tanımsal problem “serve/hizmet” dir. Waldo (1990: 202) “Demokrasi elbette ‘halk tarafından yönetimdir’ fakat bu ne anlama gelmektedir? diye sorar. Belli ki, kurallar nasıl olmalı, kuralları kim koyacak ve yöneticileri kontrol etmek için ne tür kısıtlamalar olacak gibi anahtar sorular insanlar tarafından üretilmeye devam ettikçe bu karışıklık da

devam edecektir. Söz konusu problem ortak kabul gören bir Batı kavramı olan demokrasinin katı politik anlamının “gizli ya da en azından mecburi olmayan oylama, genel oy verme hakkı, özgür ifade, örgütlenme özgürlüğü (buna politik partiler de dahildir), temsil, kanun koyucu kurul ve haklara saygıyı garanti altına almak” kabulüyle çözülecek gibi görünmektedir (Waldo, 1990: 202-204). Kısaca, Waldo demokrasiyi “eşitlik ve özgürlük yolundaki bir çaba” olarak tanımlamaktadır.

Bununla birlikte, bu güvenilir tanım bile birey ya da millet eşitlik ve özgürlük yolunda ne kadar mücadele etmeli? Bu süreci kim belirleyecek? gibi bazı önemli problemler ortaya çıkarmaktadır. Nikaragua’da Somoza’dan İran Şahı’na, Şili’de General Pinochet’ten Filipinler’de Marcos’a kadar dünyadaki diktatörler çoğunlukla kendi insanların demokrasi ve özgürlük için hazır olmadıklarını, özgürlük ve demokrasinin tehlikeli olduğunu ve bu nedenle uzun bir bekleme döneminin gerekli olduğunu ileri sürmüşlerdir. Seçimler temsili sağlamak için yeterli midir? Piyasa temelli toplumlarda kamu kurumlarında genellikle kimler çalışmakta ve seçilmektedir? Hepsinden önemlisi, dışarıdan diğer demokratik yönetimler tarafından, farz edelim ki Birleşik Devletler tarafından pek dost olarak görülmeyen bir demokratik toplum ya da ulus yönetimi otoriter yönetimleri teşvik ediyor ve destekliyor diye devrilebilir mi? Başka bir şekilde söyleyecek olursak, demokratik bir yönetim yapısına sahip olan Birleşik Devletler dünyadaki demokratik olmayan, baskıcı rejimleri desteklemeyi sürdürerek demokratik kalmayı sürdürebilir mi? Bu noktada bir zıtlık ya da uyumsuzluk yok mudur? Bunlar eleştirmenlerce yükseltelen anahtar soruların bazılarıdır.

Özgür dünyanın lideri olarak, Birleşik Devletler yurt dışında demokrasi ve demokratikleşmeye sahip çıkmakta ve ilerletmektedir. Birleşik Devletlerin on yıllardır oynadığı uluslararası rolü olan “demokrasi ihracı” bazı olumlu sonuçlar vermiştir (Lovventhal, 1991). Bununla birlikte sicili pek iyi görünmemektedir. Gerçekte içinde Birleşik Devletlerin de bulunduğu Batı’nın büyük demokrasilerinin dünyadaki “bazı aşırı baskıcı ve sömürücü diktatörlükleri” desteklediklerine ilişkin güçlü kanıtlar bulunmaktadır (Kitschell, 1992). Yirminci yüzyıldaki çoğu devrim Birleşik Devletler ve diğer Batı milletlerinin bu şekildeki baskıcı rejimleri desteklemeleri sonucunda meydana gelmiştir (Farazmand, 1991b; Schutz ve Slater, 1990). Soğuk Savaş döneminde komünizmle savaşın haklı bir neden mi olduğu, yoksa sadece Amerikan milli ve ticari yararlarına mı hizmet ettiği açık değildir. Burada önemli olan özgür dünyanın büyük demokratik güçlerinin ortaya atıkları demokratikleşme sloganının tutarsızlığıdır. İran, Şili, Türkiye, Mısır, Zaire, Arjantin, Nikaragua ve Filipinler olayları bu konudaki birkaç güzel örnektir.

Demokratikleşme sloganının pek dost olarak görülmemeyen Sandinistas yönetimindeki Nikaragua ile Angola, Vietnam, Kuzey Kore ve Küba gibi bazı sosyalist hükümetlerle olan ilişkilerin normalleştirilmesinde gerekli bir şart olduğu vurgulanmaktadır. Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa milletlerinde büyük değişim dalgalarının yaşandığı süreçte, Birleşik Devletler ve diğer Batılı güçler politik seçimler ve temsil yoluyla demokratikleşmeyi teşvik eder ve destekler görmüştür. Sosyalist “baskıcı” sistemlerin demokratikleştirilmesi vurgulanırken, dünya çapındaki baskıcı rejimler Birleşik Devletlerden tam politik, askeri ve ekonomik destek almaya devam etmişlerdir. Bu nedenle, özgür dünyanın yükselen sloganı olan demokratikleşmede büyük bir tutarsızlık söz konusudur.

Bu tutarsızlığın temel nedeninin, demokrasi ile piyasayı dengeleme zorunluluğundan kaynaklandığı tartışılabilir. Bu yüzden, küresel slogan olan demokratikleşme yanıltıcı ve belki de tehlikeli sonuçlar doğurabilir. Yanıltıcıdır, çünkü piyasa ve demokratik idealler pek çok nedenle bireysel ve toplumsal düzeylerde çatışmakta ve zıtlık göstermekte iken demokratikleşme ile piyasa üstünlüğü dengelenmek istenmektedir. Heilbroner (1990: 105)’a göre, “kapitalizmin demokrasiyi önermesi veya demokrasiye sahip çıkması elbette aptallık olurdu, bununla birlikte onun politik eşitliği taahhüt etmesi, pek çok açıdan bir tutarsızlık olmakla birlikte kapitalizmdeki eşitsizlikleri doğurmaktadır.” Fakat, bu dengeleme kavramı içine kamu yöneticilerinin de dahil olduğu politikacılar ve sosyal bilimciler tarafından defalarca kullanılmıştır. Sosyalist dünyanın piyasalaştırılması seçimler olmasa bile, demokratikleştirme yoluyla sağlanmıştır. Yine Afrika, Asya, Orta Doğu ve Latin Amerika’nın antidemokratik piyasa temelli ekonomik sistemleri demokratik olarak kabul edildiklerinden özgür dünyanın parçası durumundadırlar. Özgür politik partilerin, özgür kuramların, özgür sendikaların, ifade özgürlüğünün ve temsili hükümetlerin olmadığı bu ulusların çoğunda; seçimler, eğer varsa tabii, genellikle gülünç, anlamsız ve “göstermelik seçimler” şeklindedir (Hermand ve Broadhead, 1984). Halk devrimiyle rejimin yıkılmasından önce Somoza yönetimindeki Nikaragua’da birkaç ay önce seçim yapılmıştı. Benzer hadiseler Orta Doğu’da Şah yönetimindeki İran’da da gözlenmiştir (Bili, 1984; Binder, 1962; Farazmand, 1989a).

Demokratikleşme sloganının değişken ve çelişkili kullanımı aynı zamanda tehlikeli olabilmektedir. Sosyalist ve bağımsız devletler demokratikleşmeyi hedeflemişken millî ve ticarî ortaklık çıkarları nedeniyle, piyasa kapitalizmi uygulayan dost diktatörlere çoğunlukla göz yumulduğu, bunların desteklendikleri, teşvik edildikleri ve korundukları görülmektedir (Gibbs, 1991; Hamilton, 1989).

Demokrasi sloganı insanlar arasındaki demokrasi ve özgürlük beklentilerini artırdığından, Batı ile dost olmayan alternatif demokratik hükümetlerin seçilmesi tehlikeli sonuçlar doğurabilir. Örneğin Irak'taki Kürt ve Şii'lerin Körfez Savaşı esnasında ve sonrasında U.S. tarafından demokratikleşme sloganıyla teşvik edilmelerine rağmen, bu insanların Saddam Hüseyin'in baskı rejimi tarafından katledilmelerine göz yumulmuştur.

Yeni-muhafazakar demokratik teorinin son yirmi yılda tüm dünyada baskın hale geldiği görülmektedir. Neo-klasik muhafazakarlığın dayandığı “kamu tercihi” teorisi, metodolojik bireycilik ve hizmet sunumunda örgütsel ve yönetsel yapının yerleştirilmesi piyasa temelli demokratik modelin temel karakteristikleridir. Piyasa sisteminde özgür ve yeterli politik, ekonomik ve yönetsel seçim yapma şansı olan bireyin çıkarlarını maksimize edeceği kabul edilmektedir. Bu nedenle, özgür, ortak eylemler içinde bireysel yararların kendi kendisini maksimize etmesi bireyin milli ve uluslar arası çıkarları açısından da yararlı olacaktır.

1980'lerde Reagan yönetimindeki Birleşik Devletlerde ve yurt dışında hayli popüler olan ve halen dünyadaki baskın eğilim olan, bu muhafazakar teori kamu yönetimi ve politikalar üzerinde dünya çapında etkileri olan bir piyasa teorisidir. Bu teori hükümetin küçültülmesini, toplum, ekonomi, piyasa ve müşteri tercihleri üzerindeki müdahalelerin sınırlandırılmasını savunmaktadır (Buchanan ve Tullock, 1962; Downs, 1957; Ostrom, 1973). Mantıksal ve kuramsal (teorik) yararlarına karşın, piyasa temelli kamu tercihi demokratik teorisinin ciddi eksikleri vardır ve pek çok açıdan eleştirilmektedir (DeGregori, 1974; Golembievski, 1977; Farazmand, 1994b).

Aşağıda görüleceği üzere, piyasa temelli muhafazakar ekonomi teorisinin demokrasisi 1980'lerden itibaren uluslararasılaştırılmış ve Yeni Dünya Düzeninin bir parçası olmuştur. Demokrasiyi geliştirme ile piyasa yalnızlığının kamu yönetimindeki temel gidişat olması ve muhtemelen bu durumun devam edecek olması Demokratların Birleşik Devletlerde seçim kazanmalarına rağmen devam edecektir. Ne yazık ki, kamu yönetimi öğrencilerinin ve öğrencilerinin demokratikleşme ve piyasalaştırma kavramlarını eleştirmeden kullanmaları demokratik kamu yönetiminin anlaşılmasını engelleyen bir durum yaratmaktadır.

PİYASALAŞTIRMA VE ÖZELLEŞTİRME

Piyasalaştırma ve özelleştirme Birleşik Devletler ve diğer Batı milletlerince vurgulanan iki anahtar bileşen ya da gerekliliktir. Her iki kavramda özellikle 1980'ler boyunca Birleşik Devletlerde ve Britanya'da ideolojik boyutta yüceltilmiştir. Reagan ve Thatcher yönetimindeki muhafazakar yönetimlerin Ame-

rika ve İngiltere’de uyguladıkları sıkı özelleştirme politikalarının gelişmekte olan milletlerin kamu yönetimleri üzerinde ciddi etkileri olmuştur. Kamunun özelleştirilmesine karşın, devlet girişimciliği her yerde durmaksızın devam etmiş, Doğu Avrupa’nın eski sosyalist milletleri ile Asya ve Afrika milletlerinde bu eğilim daha da şiddetlenmiştir. Kamu sektörü fonksiyonlarının piyasalaştırılması ve özelleştirilmesi demokratik gelişme ve gerekliliklerin sağlanması açısından bu ülkelere ve diğerlerine verilecek yabancı yardımların temel ön koşulu durumundadır. Bağımsızlıklarını yeni kazanan eski USSR milletleri ve Doğu Avrupa’nın sosyalist ülkeleri piyasa sistemine uyum sağlamışlardır. Amerikalı ve Batı Avrupalı uzmanlar bu süreci hızlı tamamlamaları konusunda onlara yardımcı olmuştur. Tamamen (full-fledged) piyasalaştırmaya direnen ülkeler kapitalist güçlerden önemli -finansal veya politik- destek alamamışlardır. Bu milletlere yapılacak yatırımlar çok-uluslu ortaklıklar tarafından ortaklaşa gerçekleştirilmiştir. Doğu Avrupa’nın eski sosyalist milletleri bu baskılar altında halen ekonomilerini piyasalaştırma gayreti içindedirler.

Aynı zamanda, devlet girişimlerinin özelleştirilmesi çalışmaları Doğu ve Batı’nın gelişmiş ve gelişmekte olan kapitalist milletlerince sürdürülmektedir. Özelleştirme konusundaki araştırmalar her geçen gün artmaktadır ve şimdiden önemli büyüklükte bir literatür oluşmuştur, fakat sonuçları karmaşıktır. Özelleştirme yeni bir kavram değildir; aslında, çoğu millet bunu uzun zamandır uygulamaktadır. Öyleyse özelleştirme bugün nasıl politika ve yönetimde neredeyse bir teoloji (Tanrıbilim) haline getirilmiştir. Özelleştirme büyük hükümet ve refah devleti tarafından yaratılan bir çok problem için çözüm yolu olarak görülmektedir. Bu kavramın teorik, pratik ve ideolojik yönlerini analiz etmek bu denemenin sahası dışında kalmaktadır. Bizim yapacağımız özelleştirmenin yapısının ve küresel kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin kısaca tartışılmasıdır.

Başka bir çalışmamda (Farazmand, 1989b), Amerikan politik sisteminin iki temel özelliği olan “sürekli tutarsızlık” ve “tepki oluşturan özellik”i tartışmışım. Neredeyse bir yüzyıl boyunca Birleşik Devletlerde Cumhuriyetçi ve Demokrat partiler tarafından temsil edilen iki ideolojik, politik ve ekonomik yönelim olan muhafazakarlık ve liberalizm, politika süreçlerinde ve çıktılarında kabul edilebilir ve kabul edilemez politik tercihler için bir çatı oluşturarak, baskın rol oynamıştır. Bir politik partinin iktidarı ele geçirdiğinde, önceki parti yönetiminin tamamladığı ve ortaya koyduğu şeyleri yok etmeye çalışması, toplumda sürekli olarak bir tutarsızlığın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Örneğin Berger Hükümeti Warren Hükümeti’nin başarıklarını yok etmeye çalışmıştır. Benzer şekilde, Reagan yönetimi Yeni İş (New Deal) dönemi süresince Roosevelt yönetimi tarafından başarılanları yok etmeyi denemiş ve

bunda bir ölçüde başarılı olmuştur. 1980'lerin ekonomik ve toplumsal hasarları şu anda yeni yönetim tarafından onarılmaktadır. Bu tutarsızlıkların toplumda, ekonomide ve insanlar üzerinde sürekli yıkıcı etkileri olmaktadır. Tabii ki, bunların kamu yönetimi üzerinde de önemli sonuçları olmaktadır.

Hükümet ve politik sistemin “tepkisel özelliği” ise, onun hasarlardan sonra ortaya çıkan problem ve krizlere yanıt vermeye zorlanmasıyla açıklanabilir. Birleşik Devletlerin ve diğer bir çok Batı milletinin tarihi, ekonomik ve politik sistemlerindeki periyodik krizlerle karakterize edilmekte/açıklanmaktadır. Bunların sonucunda devlet ve kamu yönetimi de önemli meşruluk krizleriyle karşı karşıya kalmıştır (Arrow, 1963; Farazmand, 1989b; Habermass, 1975; Macpherson, 1987; O’Conner, 1973; Offe, 1985). Devlet karşı karşıya kaldığı bu kriz ve problemleri tepkisel yolla yanıtlamak zorunda kalmıştır. Birkaç on yıl boyunca yönetici devletin (administrative State) gelişmesine izin verilmiştir. 1980’ler dönüm noktası olmuş ve 1990’lar toplumsal alt yapıdaki ve diğer alanlardaki hasarların tamir edildiği yıllar olmuştur. Bu hasarlar temel olarak muhafazakar demokrasi ile piyasalaştırma ve özelleştirme kavramlarının dengelenmek istenmesinden kaynaklanmıştır. Çünkü piyasanın başarısızlıkları konusundaki büyük bir literatür gözden kaçırılmış ya da göz ardı edilmiş olup, hükümetlere verimlilik ve tasarruf için özel sektörün fonksiyonlarına dönmeleri tavsiye edilmiştir. Diğer yandan, arzu edilir bir hedef olmasına karşın, demokratik hükümetlerin amacı verimliliği artırmak değildir. Onlar daha ziyade bütün vatandaşlar için ekonomik, sosyal ve politik adaleti sağlamalı ve zorbalık ve rasgele güç kullanımının önüne geçmelidir (Rossenbloom, 1989: 19).

Piyasalaştırma ve özelleştirme değişik amaçlarla değerlendirilseler de, modern hükümetlerin karşı karşıya kaldıkları problem ve krizlerin cevabı değildirler. Dünya çapında insanların beklentilerinin artması, çevre krizleri, nüfus patlaması, daha iyi hizmet talebi, teknolojik devrimler ve diğer bir çok konu milletleri ve hükümetleri bu sorunlara çözüm bulmaları konusunda zorlamaktadır. Küresel düzeyde kamu sektörünün özelleştirilmesi bu sorunların giderilmesi konusunda, Batı’nın muhafazakar teorisyenlerince ortaya atılan ideolojik bir yanıt olmuştur. Sonuçta, özelleştirme hareketleri neredeyse dünyanın tüm ülkelerini istila etmiştir.

Bununla birlikte, özelleştirme yanıtıcı da olabilir, çünkü devlet tarafından yürütülen fonksiyonlar ve girişimler -genellikle geniş çaplı sosyal, politik ve ekonomik amaçlarla kurulduklarından ve işletildiklerinden- özel kişilere ve firmalara devredilmemelidir. Bu girişimler genellikle çok ortaklı ve çok uluslu olduklarından ileri derecede özelleştirilmiştir. Dahî (1970: 102), “Muhakkak ki özel girişimde olduğu iddia edilen [ortaklık] aldatmadır” demektedir.

Özelleştirme, gelişmiş demokratik ülkeler açısından katı kuralların ve düzenlemelerin var olduğu, karmaşık sonuçları olan ekonomik ve politik bir stratejidir. Onun gelişmekte olan ülkelerde uygulanması ciddi sorunlar doğurabilir, çünkü bu ülkelerde ne kendi kendisini düzenleyen güçlü bir piyasa sistemi, ne de ortaklıkları devam ettirmekten sorumlu güçlü bir temsili hükümet bulunmamaktadır. Tamamen (ful-fledged) özelleştirme ile devlet girişimlerinin ve hükümet fonksiyonlarının piyasaya yönltilmesi, yarı özelleştirilmesi, ya da devletin özel sektör lehine küçültülmesinin avantajlarının yanı sıra dezavantajları da vardır. Buna karşın, belirli fonksiyonların piyasa tarafından daha etkili bir şekilde karşılanabileceği, neredeyse dünyadaki tüm hükümetler tarafından kabul edilmektedir.

Ancak, temel fonksiyonların özelleştirilmesi toplumlar ve insanlar açısından tehlikeli olabilir. Çünkü, piyasanın bu fonksiyonları karşılamak istememesi durumunda ortaya çıkacak olan çok büyük çaptaki sosyal maliyetleri sonuçta hükümet ve vatandaşlar paylaşmak zorunda kalacaklardır. Bazı maliyetler o kadar büyüktür ki karşılanamayabilir. Teknolojik çıktılar ve çevre kirliliği bunun iki örneğidir (Ascher, 1987; Cook, 1988; Cowan, 1990; Farazmand, 1994e; Letwin, 1988; Savaş, 1982; Vemon, 1988). Özelleştirme, aynı zamanda, kötüye kullanma ve sahtekarlıklara karşı mücadelede, hükümetin piyasa üzerindeki geniş izleme ve kontrol maliyetlerini de artıracaktır. Piyasanın başarısızlıkları, sahtekarlık ve kamu fonlarının kötüye kullanılmasının örnekleri hiç de az değildir. Özgürlük için gerekli olmasa da (Galbraith, 1974), temel devlet fonksiyonlarının özelleştirilmesi, piyasa sisteminin oldukça gelişmiş olduğu Birleşik Devletler gibi kapitalist milletler açısından bile önemli problemleri beraberinde getirdiğinden, eleştirilenler tarafından önerilmemektedir (Good-sell, 1990). Özelleştirilenin, ne yeterince gelişmiş ne de hakkıyla düzenlenmiş bir piyasa sisteminin bulunmadığı Üçüncü Dünya toplumlarının hükümetleri açısından çok büyük problemler yaratacağını söylemek gereksizdir.

Şurası açıktır ki özelleştirme kavramı, içinde sosyalistlerin bulunmadığı Birleşik Devletler ve onun Avrupa'daki yandaşlarıncı geliştirilirken, ortaklık sistemleri kapitalizmin prensipleri üzerine kurulmakta ve çalıştırılmaktadır. Aslında, böyle bir sistem, etkili ve verimli olsa da, U.S. Dışişleri Bakanlığı ve Amerikalı ziraat uzmanları tarafından suçlanmaktadır. Örneğin, U.S. Tarım Bakanlığı'nın 1981 yılında Peru'da oluşturduğu ortak girişimin "Peru'nun temel tarımsal yapısının büyük kısmını yok etmiştir" tartışmasına karşın, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'nün (UN-FAO) çalışmalarına göre, söz konusu ülkeler (US ve Peru) "şeker ve pirinç üretiminden (ki bu ürünlerin çoğu ortaklık

şeklinde üretilmektedir) kar etmişler ve bu reform sonrasında yaklaşık on yıl içinde dünyanın en büyükleri olmuşlardır” (McClintock, 1987: 88). Eleştirmenlere göre, özelleştirme hareketinin temel amacı, dev bir sektör olan kamu girişimlerini, özellikle de karlı olanlarını, büyük ortaklık girişimlerine devretmek suretiyle çok uluslu ortaklara doğrudan bağlamaktır (Parenti, 1978, 1988).

Önceden de belirttiğimiz gibi, özelleştirme ve piyasalaştırma başlıca uluslar arası borç verenler tarafından, yabancı yardımları alanları baskı altında tutmak için kullanılan bir araçtır. Örneğin Uluslar arası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve Birleşik Devletler, Almanya ve diğer Batı’lı milletler bu baskıyı açık bir şekilde yaparak verecekleri yabancı yardımları ulusların kamu girişimlerini özelleştirmeleri ve devlet kontrolündeki ekonomilerini piyasalaştırmaları şartına bağlamaktadırlar (Garcia-Zamor, 1992; Hayter, 1971). Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerin çoğu, önemli oranda uluslar arası yardımlara bağımlı olduklarından, özelleştirme ve yapısal düzenlemeler yapma konusunda önlemler almaya zorlanmaktadır. Bu yapısal düzenlemeler, aynı zamanda küresel olmak anlamına gelmektedir. Özelleştirme ve yapısal düzenlemeler gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimi teori ve pratiği üzerinde de önemli sonuçlar doğurmaktadır; ortaya çıkmakta olan küresel kamu yönetimi temel bir değişiklik yaparak, hizmet odağının yönünü genel kamu yararından özel şirketlerin yararına doğru değiştirmiştir.

YAPISAL DÜZENLEMELER VE KÜRESEL KAMU YÖNETİMİ

1980’lerdeki değişimler ve Yeni Dünya Düzeni neredeyse tüm milletleri, özellikle de gelişmekte olan ülkeleri yeni küresel şartlar doğrultusunda reformlar ve yeniden düzenlemeler yapmaları konusunda zorlamıştır. Yeni Dünya Düzeninin normlarına ve değerlerine uyum sağlamak için gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen temel yapısal düzenlemeler kamu ve özel sektör ilişkilerini, hükümetin toplumdaki ve ekonomideki rolünü ve piyasanın ekonomik ve politik çevreler üzerindeki etkisini artıran düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. Yeniden düzenleme, reform, yeniden tanımlamak, yeniden göz önüne almak, yeniden kalkınma, bütünleşme ve yeniden değerlendirme yeni şartlar altındaki anahtar kelimelerdir (Farazmand, 1994d). Bu yapısal düzenlemelerin ve yeniden yapılandırılmaların Birleşik Devletlerde ve yurt dışında kamu yönetimi üzerine olan önemli etkileri muhtemelen devam edecektir.

Takip eden bölüm küresel bir kamu yönetiminin ortaya çıkmasına rehberlik eden bazı yapısal değişimler önermektedir.

Kamu ve Özel Sektör İlişkilerinin Yeniden Düzenlenmesi

Piyasalaştırma ve özelleştirme yönündeki küresel hareketler hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörü fonksiyonlarının ve aktivitelerinin saha ve sınırlarını önemli oranda değiştirmiştir. Neredeyse dünyadaki tüm milletler kamu ve özel sektör ilişkilerini özel sektör lehine yeniden tanımlama ve yeniden yapılandırma konusunda önemli süreçler geçirmişlerdir. Bu muhafazakar hareketin arkasında yatan temel mantık; yönetsel fonksiyonlardaki etkinliği artırmak, ekonomik verimliliği ve performansı yükseltmektir. Yukarıda tartışılan özelleştirme ve devletin küçültülmesi hükümetler açısından daha fazla etkinlik ve tasarruf anlamına gelmektedir.

Üçüncü olarak özelleştirmeden aynı zamanda, dünya genelindeki kar amacı gütmeyen sektör kadar işbirliği sektörleri (cooperative sectors) de etkilemektedir. Çoğu gelişmekte olan ülkede hükümet tarafından başarılı ve üretken işbirliği sistemlerinin finansal ve teknik desteği kesilerek, bu girişimler büyük mülk sahiplerine ve üreticilere terk edilmeye ve satılmaya zorlanmaktadır. Özel sektör ile devlet arasındaki bu sınır düzenlemelerinin arkasındaki başlıca uluslararası güç ise, 1980'lerden beri Birleşik Devletlerdir. Kamu yönetimi ve ticari girişimler arasındaki sınırların ve alanların yeniden belirlenmesi çoğu ülkede geniş çapta işten çıkarmalara ve yer değiştirmelere neden olmaktadır. İronik bir şekilde, özel sektör hükümetler tarafından yapılan her türlü finansal destekten ve vergi indiriminden hoşlanmaktadır. Çoğunlukla, şirketler hükümetleri tarafından da desteklenmektedir.

Piyasalaştırma yolundaki sınırların yeniden belirlenmesi aşaması tamamlanmış olup, bunun kamu yönetimi üzerindeki önemli etkileri devam etmektedir. İşgücü büyüklüğünün azaltılmış olmasına rağmen, yönetsel sorumluluklar ve kamu yönetimi fonksiyonları azaltılamamıştır. Hükümetler kamu politikası alanlarını tamamen özel üretim ve hizmet sağlayıcılarına terk etmediği sürece, bu azalma sağlanamayacaktır "ki o zaman da kamu örgütlerinin sorumlulukları ortadan kalkmayacaktır" (Wise, 1994).

Örgütsel Yeniden Yapılandırma ve Yeniden Tasarlar

Yeni çağın taleplerini karşılayabilmek için, sektörel sınırların yeniden düzenlenmesi örgütsel yeniden yapılandırma ve yeniden düzenlemeleri gerektirmiştir. Geleneksel örgüt yapıları esneklik açısından sorgulanırken, Birleşik Devletler ve Avrupa'nın da dahil olduğu pek çok ülkede yeni, alternatif tasarım yapıları önerilmiş, bunlara uyum sağlanmış ve tamamlanmıştır. Bu yeniden yapılandırmalar bazı örgütsel tasarım sorunlarını da ortaya çıkarmıştır. Örgütsel

karmaşıklık, merkezileşme ve yerelleşme gibi temel sorunlara; çevrenin değişen rolü ve onun örgütsel uyum ve esneklik üzerindeki etkileri, hizmet sunumunda çok örgütlü yapıların koordine edilmesi, örgütlenme sorunlarının üst üste binmesi, kamu ve özel sektördeki sorumlulukların yerine getirilmesi, milli gelirin paylaşımı, kamu ve özel sektörün düzenlenmesi ve dengelenmesi görevi, özel sektöre ilişkin düzenlemelerin uygulanması gibi diğer bir çok sorun eklenmiştir.

Bunlar gibi bir çok örgütsel tasarım sorunu, dünya genelinde hükümetlerin kamu örgütlerini yeniden yapılandırmaları sırasında karşılaştıkları temel sorunlar olacaktır. Eski sosyalist milletlerin çoğunda bu yeniliklerin örgüt performansını nasıl etkileyeceği konusunda kesin bir fikir olmamasına karşın, örgütler parçalara ayrılmıştır. Aynı zamanda, eski rejimin bürokrasilerine karşı olan popüler fikirlerin etkisiyle kamu kuruluşları kapatılmıştır. Bir kurumu inşa etmekten ziyade yıkılmak daha kolaydır ve yeni rejim liderlerince devrim ya da başka bir yolla eski bürokrasiyi değiştirmek kolay olmayacaktır (Carino, 1991; Farazmand, 1989a, 1991b; Lenin, 1971).

Dünya çapındaki yeni örgütsel yapılandırmalar bir yandan muhtemel yerelleşme/ademi merkezileşme ve parçalanma/dağılımlar için esneklik koşullarını oluştururken, diğer yandan, yeterli koordinasyon ve kontrol sağlanması halinde otorite ve gücün merkezileşmesini ifade etmektedir. Yeni tasarım modellerinin yönetsel, politik, ekonomik ve örgütsel boyutları değişmekte olan yerel, küresel ve çevresel etkenlerle uyumlu hale getirilmelidir. Gelişmekte olan ülkeler örgütsel yeniden yapılandırmanın yapısındaki anahtar faktörleri belirleyecek olan uluslar arası para ve kamu yönetimi uzmanlarının liderliğini yaptığı küresel güçlerle zorlu bir mücadeleye gireceklerdir. Üçüncü dünya ülkelerinin çoğunun ekonomik ve politik açıdan Batı'ya bağımlı olmaları yeni küresel çağda bu ülkeleri manevra açısından sınırlandırmaktadır. Örgütsel yapı ve davranışlardaki değişimler genelde halka hizmet etmekten ziyade, özel sektöre hizmet etmeye yönelik olacaktır. Merkezileşme politika ve güvenliğin bir aleti olması açısından cazibesini korurken, yerelleşme/ademi merkezileşme muhtemel kaoslara neden olacaktır.

Sonuç olarak, gelişmekte olan ülkelerin örgütsel yapıları muhtemelen daha bürokratik olarak şekillendirilecektir. Bu ülkelerin yöneticileri ve bürokratik kültürleri, dışarıdan ithal edilmiş yönetsel ve kültürel değer ve normları özümsemek zorunda kalacaklardır. Buna karşın, kendi yönetim sistemlerinin yerli kültürel ve kurumsal değerlerini dışlamak zorunda kalacaklardır. Bu dışlama eğiliminin bir göstergesi, Batılı örgütsel değerlerin rasyonelliğini, kişisel olmayan yapısını ve biçimselliğini ifade eden Weberyen ideal-tip

bürokrasisinin özümsemesidir. Böyle bir örgüt sistemi Batı'lı olmayan dünyanın yerli kültürlerinin kendi kültürlerine yabancılaşmasına yol açacaktır. Örgütsel yapı ve değer sistemindeki değişimin bir sonucu olarak bir yandan yozlaşmış bürokratik kültür, diğer yandan da popüler/yığın kültürü arasında hali hazırda var olan uçurum muhtemelen daha da genişleyecektir. Neticede, bu durumun dünya çapındaki yönetimler ve rejimler açısından ciddi politik sonuçları olacaktır.

İdari Reform

İdari reform dünya genelindeki çoğu hükümetin ortak özelliği olmuştur. Bu önemli konudaki kapsamlı literatürü tartışmak bu araştırmanın kapsamının ve amacının dışındadır. Bu konuda şunu söylemek yeterlidir, genellikle, idari reformlar kendi yönetsel sistemlerini edinmek ya da kendi meşruluğunu ve yönetsel performansını artırmak, vatandaşlarına karşı daha sorumlu ve yanıt verici olmak, yönetsel etkinliği artırmak, sistemi daha esnek hale getirmek, uluslar arası yardım vericileri tatmin etmek, muhalefet gruplarının taleplerini karşılamak, yönetsel sistemi yeniden yapılandırmak ve çoğunlukla da yalnızca reform yapmak amacıyla yapılır.

Ciddiye alınmayan ve samimiyetle takip edilip tamamlanmayan idari reformlar yalnızca kağıt üzerindeki fikirler olarak kalırlar. Karşılaştırmalı araştırmalar idari reformların çeşitli nedenlerle genellikle başarısız olduğunu göstermektedir (Caiden, 1991a, 1991b; Farazmand, 1989a, 1994d; Peters, 1994).

İdari reformlar dünya genelinde temel olarak piyasalaştırma, özelleştirme ve demokratikleştirme hedefleriyle uyumlu olarak meydana gelmiştir ya da gelecektir. Bu reformlar bir ülkenin yönetim sisteminin merkezileşmesini ve yerleşmesini/ademi merkezileşmesini, personel ve bütçeleme sistemlerindeki değişimleri, kamu hizmeti sistemlerindeki değişimleri, yönetsel düzenlemelerindeki ve piyasa koşullarındaki değişimler ile diğer sektörel ve yönetsel değişimlere ev sahipliği yapan kırsal, kentsel, ticari, endüstriyel ve hizmet alanlarındaki değişimleri kapsamaktadır (Subramaniam, 1990; Dillman, 1994; United Nations -DESD, 1992; William, 1993).

Gelişmekte olan ve bazı gelişmiş milletlerde gözlemlenen idari reformların amacı, liderliğini Batılı milletlerin yaptığı ülkelerle, özellikle de Birleşik Devletler ve Batı Avrupa milletleri ile temel yapısal bütünleşme sağlamaktır. Bu yapısal bütünleşme hareketleri Amerika ve Batılı devletlerle bağlantısı olan diğer milletlerin yönetim sistemlerinde görülen yatay ve dikey yeniden yapılandırmaları kapsamaktadır. İletişim kalıpları, karar verme, veri analizi,

stratejik koordinasyon, stratejik planlama ve diğer stratejik yönetsel fonksiyonlar muhtemelen yeni bir hiyerarşik yapıdan heterarşik⁽¹⁾ yapıya geçiş anlamına gelen çeşitli komuta merkezleri, karar, koordinasyon ve kontrol merkezlerince geliştirilecek ve özümsecektir (Daft, 1992; Farazmand, 1994b; Hedlund, 1986). Heterarşinin bu çeşitli merkezleri muhtemelen dünyadaki anahtar milletlerin içine yerleşecekler, fakat hepsi de Birleşik Devletlerdeki hiyerarşik komuta sistemi tarafından birbirine bağlanarak kontrol edilecektir. Birleşik Devletlerdeki ve diğer lider kapitalist milletlerdeki bilgisayar teknolojisindeki gelişmeler bu küresel olarak bütünleşmiş yönetim sisteminin oluşumuna yardımcı olacaktır.

Yönetim sisteminin yeni küresel yapısı uluslararası topluluğun bürokratlarını küresel köy kültürü içinde git gide sosyalleştirmekte olup, buradaki yönetsel davranışın değerleri ve normları farklı kaynaklardan beslenmekle birlikte, sonuçta temel olarak Amerikan etnosentrik⁽²⁾ özelliğini yansıtacaktır. Elbette, bunlar diğer kültürel bakış açılarından da etkilenebilirler. Eleştirmenler ve bağımlılık teorisyenleri bu durumu Birleşik Devletlerin yeni çağdaki kültürel emperyalizmi olarak değerlendirmektedir (New York Times, 1982; Parenti, 1989). Sonuç olarak, muhtemelen Güneyin gelişmekte olan milletlerinin Batı'ya olan bağımlılıkları nedeniyle Kuzeyin gelişmiş milletleri tarafından "yeni sömürgecilik" adı altında sömürülmesi devam edecektir.

Bu yeni küresel yönetim sisteminin, küresel toplumun gelişmekte olan ülkeleri açısından şüphesiz bazı avantajları ve dezavantajları olacaktır. Yapısal olarak bütünleşmiş yönetim sistemi bu ülkelerdeki uzmanların idari ve yönetsel becerilerini artırabilir. Yöneticilerin, önemli bilgileri kamuya açıklamaları yönetim ve kamu yönetimi alanlarındaki disiplinler arası gelişmeye neden olabilir. Üçüncüsü, bu ülkelerin yönetim sistemi başında Birleşik Devletlerin bulunduğu küresel bir yönetim sistemi doğrultusunda modernize edilebilir. Dördüncüsü, bu ülkelerin yönetim sistemleri Amerika ve diğer Batılı yönetim sistemlerine benzetilebilir. Sonuçta, bu ülkelerin kendi yönetsel hataları nedeniyle Batı/Amerikan sisteminin suçlamasına son verilebilir.

Küresel olarak bütünleşmiş kamu yönetimi sisteminin bir çok dezavantajı da olabilir, gelişmekte olan ülkelerin Batı'nın teknoloji, bilgi, uzmanlık ve diğer kaynaklarına karşı aşırı bağımlı hale gelmeleri buna dahildir. Bilgilerin tümü gelişmekte olan ülkelerle paylaşılmayacaktır; stratejik parçalar şüphesiz sakla-

1 Heterarşik; hiyerarşik ve piramitsel olmayan
http://Aywww.itusozluk.coiTL/goster.php?t=heterar%FEI (25.09.2006).

2 Etnosentrizm; kendi grubunun öteki gruplardan daha üstün olduğu inancıdır
http://Avwww.zargan.com/goster.asp?DisplavLang=1&dil=2&sozcuk=ethnocentrism
(25.09.2006).

nacaktır. Aynı zamanda, idari sömürgecilik kültürel dönüştürüm yoluyla dışsal değerlerin, kuralların ve prosedürlerin özümsemesidir ki bu yerli geleneklerle sürekli çatışma anlamına gelmektedir.

Küresel Bürokrasi

Yeni küresel yönetim sisteminin koordinasyonu aynı zamanda çeşitlilik, geniş çapta karmaşıklık ve önemli oranda birbirine bağımlılık şeklinde tanımlanan dev küresel bürokrasinin artmasını gerektirecektir. Bu küresel bürokrasi muhtemelen iki şekilde olacaktır: görünmez olan ve görünür olan bürokrasi şeklinde.

Görünmez bürokrasi henüz gelişim aşamasında olup, Birleşik Devletler ile diğer milletler, özellikle de gelişmekte olan milletler arasındaki karmaşık ekonomik, politik, sosyal, akademik, kültürel ve askeri ilişkiler ağı çerçevesinde full-fledged system/tamamen bütünleşmiş bir sistem ortaya çıkarabilir. U.S. Dış İşleri Bakanlığı, CIA (Amerikan Gizli Haber Alma Örgütü), Dünya Bankası, IMF (Uluslar arası Para Fonu), Amerikan Dış Yardım Kuruluşu, çok uluslu şirketler ve onların şubeleri ile diğer uluslar üstü örgüt yapıları böyle bir küresel bürokrasinin unsurlarıdır. Üniversiteler ve kolejler, kardeş kentler, devlet/eyalet yönetimleri ve diğer örgütler küresel bürokrasiye dahil edilebilir. Onların etkinlikleri genel olarak kurallar, kanunlar ve düzenlemelerden oluşan karmaşık bir iletişim sistemi vasıtasıyla Birleşik Devletler ve diğer Batı milletleri tarafından kontrol edilmekte ve izlenmektedir.

İkinci ve görülebilir olan bürokrasi, Birleşik Devletler ve onun binlerce bağlı örgütü ve bağlı olmayan iş birliklerinden meydana gelmekte olup, çeşitli amaçlara hizmet etmektedir. Bunlardan dünyanın değişik yerlerinde konuşlanan U.N. (Birleşmiş Milletler) örgütleri muhtemelen telekomünikasyon ve ulaşım teknolojileri vasıtasıyla içine daha fazla milletin dahil olduğu genişletilmiş ve daha merkezileştirilmiş bir “küresel köy” yaratmaya ve geliştirmeye devam edecektir (Wilson, 1994). Bundan başka uluslar arası konular, küresel problemler, uyumsuzluklar ve farklı özellikteki küresel fırsatlar muhtemelen küresel bürokrasinin bu uluslar arası örgütleri tarafından yönetilecektir. Görünür bürokrasinin zirvesindeki Birleşmiş Milletler araştırma fırsatları, kalkınma ve politika uygulama konularında önemli bir kanal olabilir.

Kamu Yönetimi Teorisinin ve Pratiğinin Anlamları

Yukarıda tartışılan Yeni Dünya Düzeni ve küresel kamu yönetimi ile küresel bürokrasinin kamu yönetimi teorisi, eğitimi ve pratiği/uygulamaları üzerinde önemli etkileri olacaktır. Kamu yönetimi öğrencileri ve düşünürleri daha dar

yerine küresel düşünmeyi öğreneceklerdir. Amerikan kamu yönetimi teorisi “etnosentrizm” olarak ifade edilmektedir (Caiden, 1991b; Farazmand, 1994f; Riggs, 1994b; Thayer, 1981). Caiden’in doğru tespitiyle, “halihazırda Amerikan kamu yönetimi teorisini yeniden formüle etme konusunda girişimler olmasına karşın bu tanımlar halen dar görüşlü ve miyop olmaya meylettirmektedir.” Amerikan yönetim teorisyenleri ve doktrincileri “kültürel sömürgeciler olan yardım vericiler tarafından zaman zaman engellenmişlerdir” (Caiden, 1991b: 5).

Bununla birlikte, küresel kamu yönetimi içine kamu yönetimi teorisyenlerinin de dahil olduğu Amerikan sosyal bilimcileri arasındaki ruh halini ortaya koymaktadır (Caiden 1991b; Goodsell, 1990; Riggs, 1994b). Goodsell’e göre, uluslar arası işler, finans ve ordu geleneklerinin “eşit kaynaklarla donatıldığında ve yönetildiğinde birbirinin benzeri haline gelebileceği” görülmektedir (1990: 503). Daha ileri gidilerek, örgüt teorisi ve yönetiminin öğretildiği ders kitaplarında işletmenin ve kamu yönetiminin küresel yönleri üzerine bölümler ayrılmaktadır (Adler, 1991; Daft, 1992). Küresel olarak düşünüldüğünde, bu durum Amerikan kamu yönetiminin kamu yönetimi ve örgüt teorisyenlerince daha iyi anlaşılmasını sağlamıştır.

Yeni kamu yönetiminin diğer bir anlamı, araştırma merkezleri ve diğer kurumsal yapıların kamu politikası ve kamu yönetimi alanlarındaki araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin çeşitliliğinin artırılmasına katkı sağlamasıdır. Çoğu üniversite kamu politikası ve yönetiminin uluslar arası ve küresel yönleriyle ilgili araştırma aktivitelerini yönlendirmektedir. Kamu yönetimi uzmanları gelecekte, eğitmen ya da özel danışman olarak, çeşitli eğitim programlarında ve araştırmalarda görev alacaktır. Bu da muhtemelen onların kendi yönetim sistemleri dışındaki diğer kültürlerle olan takdir duygularını artıracaktır.

Heady’in (1991) de yazdığı üzere, Birleşik Devletlerde İskandinav yönetim sisteminin özelliklerinden biri olan Ombudsman gibi konularda oldukça az bilgi bulunmaktadır. Yeni Küresel yönetim Orta Doğu ve Asya gibi dünyanın diğer parçalarında binlerce yıldan beri var olan ve zengin gelenekleri olan mükkemmel yönetim teorilerinin ve yönetişim uygulamalarının anlaşılmasını/tanınmasını sağlayacaktır (Farazmand, 1994b; Whyte, 1957). Ek olarak, Batılı milletler, eski Sovyetler Birliği’nin kamu yöneticilerinden de çok şey öğrenebilirler.

Küresel kamu yönetiminin diğer bir anlamı da, gelecekteki küresel bürokrasilerin yaratılması konusunda geniş fırsatlar sunmasıdır. Eğitim ve kalkınma bu konuda çeşitli fırsatlar yaratabilecek alanlardır. Küresel bürokrasi geniş yelpazedeki alanlar ve uygulamalar için uzmanlık gerektirmektedir. Küresel bürokrasi, gelecekteki küresel kamu yönetimi aktivitelerinin koordinasyonu için

örgütsel bir düzen sağlayabilir. Sonuç olarak, kontrol amaçlı bir küresel koda (I.D.) sahip örgüt personelinin ortaya çıkmasını bekleyebiliriz (Farazmand, 1994b).

Küresel kamu yönetiminin önemli bir özelliği, onun ileri derecede profesyonelleşmiş yapısı, çeşitliliği ve demografik temsil yeteneğidir. Bununla birlikte o kamu politikası, örgütsel karar verme, yönetim ve liderlik yapılarının bir temsilcisi olmayacaktır. Diğer bir anlamı da, elitlerin dolaşımının yapısını değiştirebilecek nitelikte olmasıdır, küresel kamu yönetiminde Birleşik Devletlerdeki çok uluslu büyük şirketler ve devlet kurumları hiyerarşinin zirvesinde, takiben önemli profesyonel yöneticiler ortada ve gelişmekte olan ülkelerdeki anahtar bürokratlar ve iş liderleri en alta yer alacaktır. Hiyerarşinin en altındaki grup; dünya genelindeki profesyonel yöneticiler ve bürokratlardan - kamu ve özel- oluşabilir (Farazmand, 1994b).

Dünya genelinde, tüm kamu yönetimi sistemleri muhtemelen baskın hükümetlerin özel şirketlerinin piyasa temelli politik yararlarını sağlamaya yönelecektir. Küresel kamu yönetimindeki elitlerin dolaşımı muhtemelen güvenlik ve askeri-brokratik yapılara bağlı olduğu kadar, ileri derecede uzmanlaşmış ve merkezileşmiş uluslar arası şirket yapılarına da bağlı olacaktır. Bu durum gelişmekte olan ve gelişmiş milletler açısından önemli anlamlara gelmektedir, fakat Yeni Dünya Düzeni ile tutarlılık göstermektedir. Şirketler küresel alanlarını genişletirken, aynı zamanda hükümetleri daha büyük ve yeni sivil ve askeri bürokrasiler yaratmaktadır. Bu şirketler aynı zamanda operasyonlarını kolaylaştırmak ve dünya çapındaki çıkarlarını korumak için büyüyen bir kamu yönetimine gereksinim duymaktadırlar.

SONUÇ

USSR'nin ve diğer sosyalist sistemlerin çökmesiyle, Yeni Dünya Düzeni küresel güç yapısının yeniden yapılandırılmasına ve yeniden biçimlendirilmesine sahne olmuştur. Soğuk Savaş döneminin iki kutuplu dünya sisteminde, süper güç yarışı ve rekabeti dünya genelinde ulus devletlere (nation States) ve onların insanlarına hem avantajlar hem de dezavantajlar sunmuştur. Tüm dünya iki ideolojik, ekonomik, askeri, politik ve yönetsel kamp arasında bölünmüştür. Farklı milletler bir süper güç karşısında diğeriyle ittifak ederek korunmasını artırmıştır. Genellikle, Batı'da kapitalistler ve mülk sahipleri Birleşik Devletlerin liderliği altında daha güçlü ittifaklar kurarken, daha az avantaja sahip olan fakir kent ve kırsal alanlar Doğu'da moral ve politik destek bulmuşlardır. İki ateş arasında kalan (caught in the middle) profesyonel kamu yöneticilerinin

görevi, kamu politikası kararlarını uygulamak olmuştur. Yirminci yüzyıl boyunca kamu yönetimi hızla büyümüş ve ileri derecede profesyonelleşmiştir.

Doğu'nun süper gücünün yıkılmasıyla, tek süper güç haline gelen Birleşik Devletler, gelişmiş ve gelişmekte olan milletler açısından önemli politik, askeri, ekonomik, sosyal ve yönetsel anlamlar ifade eden, Yeni Dünya Düzeninin parametrelerini ve şartlarını kendi başına belirlemeye başlamıştır. Yeni Dünya Düzeninin küresel sloganları olan demokratikleşme, piyasalaşma ve özelleştirme gelişmiş ve gelişmekte olan dünyanın kamu yönetimleri açısından önemli sonuçlar doğurmaya devam edecektir. Bu sloganlar insanlara ve onların sosyal sistemlerine dünya çapında bir çok avantaj sunarken, aynı zamanda çoğu gelişmekte olan millet açısından önemli negatif, hatta tehlikeli sonuçlar doğuracaktır. Gelişmiş dünyada, Yeni Dünya Düzeninin muhafazakar ideolojisi kamu girişimlerine olan ilgisini artıracaktır.

Ortaya çıkmakta olan küresel kamu yönetimi dünya çapında bir takım yapısal düzenleme ve yeniden yapılandırmalara neden olacaktır. Bu yeniden ayarlamalar kamu ve özel sektörün saha ve sınırlarının yönetsel reformlar, kamu hizmeti reformları, örgütsel yeniden biçimlendirme ve yeniden yapılandırmalar gibi yollarla yeniden belirlenmesini ifade etmektedir. Elitleşmiş bürokrasi muhtemelen uluslar arası problemlerin çözümünde bir aracı, politika geliştirici ve politika uygulayıcısı olarak Yeni Dünya Düzeninin hedeflerine yönelik çeşitli görevleri yürütecektir. Ortaya çıkmakta olan profesyonelleşmiş ve elitleşmiş küresel kamu yönetiminin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimi teori ve pratiği üzerinde önemli etkileri olacaktır.

Yeni Dünya Düzeninin ve ortaya çıkmakta olan küresel kamu yönetiminin gelişmekte olan milletler açısından muhtemelen pozitiften çok negatif etkileri olacaktır. Muhafazakar Yeni Dünya Düzeni muhtemelen kırsal ve kent sel alanlardaki nüfusun çoğunluğunu oluşturan, politik ve ekonomik durumları kısmen kötüleşen alt ve orta sınıfları etkileyecektir. Piyasalaştırma ve özelleştirme dürtüsüyle küresel olarak baskın hale gelen yeni yönetim modeli, büyük kapitalistleri, büyük mülk sahiplerini, büyük ortaklıkları ve genellikle yozlaşmış ve demokratik olmayan baskıcı rejimlerin de elitleşmeleri eğilimini kuvvetlendirecektir. Böyle bir senaryo belki başka bir Yeni Dünya Düzenini çağırın devrim ve ayaklanmaları tahrik edecektir. Değişimin diyalektik süreçleri ve devamlılığı sürecektir.

NOTLAR

1. Bu konudaki mükemmel analizlerden birisini David Gibbs “Özel Yararlar ve Yabancı Yarıım” bildirisinde yapmıştır, Amerikan Politik Bilim Kurumu’nun Yıllık Konferansı, Washington, D.C., Ağustos 1991.

2. Bulgular “U.S.’nin dışarıya olan para yardımlarının dörtte üçünün U.S.’de kaldığını” göstermektedir (Barry, Wood ve Preusch, 1984). Dış Yardım yöneticisi Peter Macpherson, “Bu verdiklerimizin üçte ikisi alındığından itibaren 18 ay içinde geri dönmektedir” demektedir.

3. “Heterarchy” kavramıyla ilgili daha fazla bilgi için, bkz. Hedlund (1986) ve Daft (1992; 238-243).

İL SİSTEMİNİN PERFORMANSI

Ahmet NARİNOĞLU

1. GİRİŞ

1982 Anayasası, il sistemini esas almıştır. İller idaresi, yetki genişliği esasına dayanır. Merkezi yönetimin taşra örgütüdür. Bu sistemde merkezi yönetimin bir kısım yetkileri, coğrafi yönetim bölgelerine (illere) ya da belirli hizmetleri yürütmekle sorumlu olan kuruluşlara verilmiştir (DPT, 2000:86). İller aynı zamanda yerel idare birimidir. İl yönetimi merkezi hükümetin görev ve yetkilerini kurumlar eliyle, yerel idare görev ve yetkilerini il özel idaresi organıyla yürütür. İl, genel yönetim ve mahalli yönetim yetkilerini birlikte kullanır.

İl yönetimi ve onun kapsadığı coğrafi alan olarak tanımlanan “taşra” kalkınma planının bir parçası olmaktadır. Bu çerçevede iller, planlı kalkınmanın temel birimi kabul edilmektedir (Can, 1996:124). 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 24. maddesi, planlama ve koordinasyon görevini düzenleyerek ilin genelini plan çevresi olarak kabul eder. Kanun ilin kalkınması için tedbir alınmasını, kaynakların program dahilinde kullanılmasını ister.

Ekonomik ve sosyal kalkınmada, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesinde ve ülke genelinde dengeli bir kalkınmanın sağlanmasında iller, temel birim olarak değerlendirilmek durumundadır. Planlı kalkınmanın mekan boyutunun, yerel, bölgesel ve ülkesel basamaklardan oluştuğu düşünülürse, il planlaması, yerel düzeydeki en önemli yönetsel basamak olmaktadır (DPT, 2000:85).

İl istemine, planlı kalkınma döneminde kalkınma planlarının nasıl baktığı ayrıca incelenmelidir. “7. Kalkınma Planı, ilin temel yönetim birimi olduğuna bölge planlama kararları doğrultusunda İl gelişme planının hazırlanmasına değinmektedir. İl yönetiminin kalkınma çabalarındaki işlevlerinin artacağı ve artması gerektiği belirtilmektedir” (Başkaler, 1995:180).

* Kağıthane Kaymakamı

8. Kalkınma planı, il sistemini daha da öne çıkarmaktadır. Plana göre, bölge planlarıyla uyumlu il gelişme planı hazırlanmalıdır. Bu çerçevede planın hazırlanması ve uygulanmasında tüm kesimlerin katılımı sağlanmalıdır. Plan yapımında mahalli idareler ve sivil toplumun katılımı sağlanmalıdır. Planlı kalkınmanın temel birimi olan illerde planlama basamakları aşağıda açıklanmaktadır. Bu basamaklar illerde planlama görev ve yetkilerini kullanırlar.

2. İL DÜZEYİNDE PLANLAMA

İl Planlamasında valilik sisteminin uygulama, koordinasyon, izleme görev, yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır. Planlı kalkınmanın temel birimi olan illerde planlama basamakları:

İl Genel Yönetiminde:

1. İl Valisi
2. İl Koordinasyon Kurulu
3. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü

İl Özel Yönetiminde:

1. İl Genel Meclisi
2. İl Daimi Encümeni

Bu basamaklar illerde planlama görev ve yetkilerini kullanırlar. Fonksiyonlarını görmek için kısaca değinmekte yarar vardır.

İl Valisi: Vali ilin genel ve özel yönetiminin başıdır. Karar, uygulama ve denetim organıdır. İl tüzel kişiliğini temsil eder. Planlama birimlerinin başı ve yürütücüsüdür. Tasarısından uygulanması ve izlenmesine kadar planlanmanın her aşamasında Vali lider konumundadır. O yüzden, ilin kalkınması bir bakıma Valinin performansına, koordinasyon kapasitesine ve liderlik gücüne bağlıdır. Liderlik açısından vali il ve ilçenin her yönden genel idare ve gidişini düzenler, devletin ve hükümetin temsilcisidir. İl özel yönetimi organlarının başı ve temsilcisidir.

Demokratik açılımlar ve sivil toplum güçlendirilerek valinin konumu geriye çekilmektedir. Vali; planlama, koordinasyon ve izleme görevini yerine getirirken İl Koordinasyon Kurulu ve İl Planlama Kurulunu kullanır.

İl Koordinasyon Kurulu: İl Koordinasyon Kurulunun örgüt düzenlenmesi yetersiz kalmaktadır. Yasal düzenlemeyle desteklenmeyen kurul âdeta işlevsiz hale gelmiştir.

İL Koordinasyon Kurulu, “Kalkınma planları ve yıllık programlar ile Valilere verilen görev ve yetkiler çerçevesinde, il düzeyindeki bütün merkezi ve mahalli mahiyetteki yatırımların izlenmesi, değerlendirilmesi, darboğazların belirlenerek giderilmesi yönünden valiyeye çözüm yolları gösteren bir kurumdur.”

İL Koordinasyon Kuruluna yatırım planlayan ve uygulayan kamu, mahalli idare ile diğer kuruluşlar katılmaktadır. Katılımın her ilde farklı olduğu gözlenmiştir. DPT temsilcisi uygulamada katılmamaktadır. Dolayısıyla üst plan organıyla iletişim zayıflamaktadır. İL Koordinasyon Kurulunun görevleri:

- Yatırım tekliflerini değerlendirme
- İL özel idare yatırım tekliflerinin görüşülmesi
- İL yatırım programını görüşme
- Araştırma ve envanter çalışmaları
- Yatırım izleme ve koordinasyonu
- Yatırım projelerinin yer tespiti
- Yatırımların süresinde başlaması ve bitmesi, tasarrufun sağlanması için tedbir alma
- Halkın katılımını sağlama
- Plan uygulamasında ortaya çıkan problemleri (darboğaz) çözme

Yılda dört kere çağrı üzerine toplanan İL Koordinasyon Kurulu “Yatırımcı kuruluşlar dönem raporu” hazırlayarak plan uygulamalarını izleme ve denetleme görevi görür.

II Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü: Yukarıda denildiği gibi İL Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü il planlamasında önemli bir birimdir. Valinin ilde planlama sekreteryahlığını yapar. İL planlama görevi, mevzuat gereği, il planlama ve koordinasyon müdürlüğünün sorumluluğunda yürütülmektedir. Kurum, örgüt, insan kaynakları, donanım yönünden yetersiz kaldığından işlevini yerine getirememektedir. Kurum merkezi hükümete bağlı olduğundan il özel yönetimi ile bağlantılı çalışmamakta, ilde ikili planlama yönetimi ortaya çıkmaktadır. İL planlama ve koordinasyon müdürlükleri ildeki bütün planlamaları yöneten, planlama görevi olan kurumları koordine eden bir kurumsallaşmaya kavuşmamıştır.

İL Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği’ne göre planlama müdürlüğüne verilen görevler:

- İl envanteri, istatistik
- Yatırım teklifleri
- Sorunlarını tespit
- Koordinasyon
- İzleme
- Değerlendirme
- Eğitim
- Haberleşme
- İşbirliği
- Tanıtım
- Katılım
- Raporlama
- Denetimdir.

İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni: İl Genel Meclisi İl Özel Yönetiminin karar organı, İl Daimi Encümeni ise uygulama organıdır. İkisi de il valisinin gözetim ve denetiminde çalışır.

3. İL PLANLAMASININ VERİLERİ, KAYNAKLARI

İl sisteminin yeterli ölçüde birikimli bir plan deneyimi oluşmamıştır. Bu görüşü irdelemek için Planlı kalkınma döneminde uygulanan beşer yıllık dilimleri kapsayan sekiz adet plan çerçevesinde konuya bakılmalıdır.

Her kalkınma planında ile yönelik, plan hedefleri ve tedbirleri olarak merkezden ne konursa o uygulanmıştır. Yoksa ile önem verilmemiştir. İllerde planlamanın güçlenememesinin ana sebebi kalkınma planlarının mekân boyutunu ele almaması, işlememesine dayanır. Hâlbuki kendi sınırları içinde coğrafi, ekonomik, sosyal, beşeri bir bütünlük gösteren iller, ülke mekânını oluşturan alt parçalar olarak planlı kalkınmanın temel hareket noktasıdır.

Diğer önemli husus, planlama çalışmalarında standart ve ortak kriterlerin netleşmemesi ve uygulanamamasıdır. Ulusal, bölgesel ve il kalkınma planları, oluşturulan stratejilere dayanak olacak verilerde ve tekniklerde uyum konusu önem arz etmektedir.

Şimdiye kadar illerin planlama seyrini ölçecek ve değerlendirecek performans ölçütleri ortaya konamamıştır. Diğer yandan plan hazırlamaya temel olacak, veri tabanı oluşturacak ortak veri ve bilgi derleme sistemleri geliştirilememiştir.

Tablo 9. Uygulamadaki Veri Kaynakları

Bilgi veri kaynakları	İlgili Birim	Tanımı
İl istatistik raporları	İller	Kamu hizmet ve faaliyetleri ile ilin varlık ve hareketlerini tablolaştırır.
İl inceleme araştırma fizibilite raporları	İller	İldeki kaynak ve potansiyellerin araştırma ve fizibilite raporları yapar.
İLEMOD	İller, İçişleri Bak.	İldeki bütün veri ve bilgileri tablolaştırır.
Köy envanterleri	Köyler	Köydeki varlık ve hareketlerin sayısal bilgilerini kapsar.
Sektör envanterleri (tarım, eğitim, sanayi)	Kurum Kuruluş	Sektörlere ait bilgileri sayısallaştırır. Tabloya dönüştürür.
Kent bilgi sistemi veri tabanı	Belediye	Kentte üretilen bilgileri sistemleştirerek kullanıma açar.
Coğrafi bilgi sistemi veri tabanı	İl Belediye	Tabiatta var olan fiziki bilgileri sistemleştirir.
İl raporları	DPT	İldeki hizmet ve faaliyetlerle ilgili yazı ve dokümanları kapsar.
İl gelişme planı veri tabanı	DPT	İGP'de kullanılacak var olan ve üretilen verileri sistem içinde tutar.
Çevre düzeni planı veri tabanı	Çevre Bak.	ÇDP'de kullanılacak veri ve bilgileri sistem içinde tutar.
İller stratejik gelişme raporları	TOBB	Stratejik gelişme planına esas olacak dönem raporları
İstatistik verileri ve tabloları	DİE	Ulusal düzeyde tutulan her türlü hareketlerin veri ve bilgileri
İnceleme-araştırma raporları	Kurum kuruluşlar	Kurumların görev alanıyla ilgili hazırlanan yazı ve dokümanlar.
Ulusal veri tabanı	Başbakanlık	Ülke düzeyinde üretilen veri ve bilgilerin tek bir sistemde tutulması
Arşivler	Kurumlar kuruluşlar	Kurumlar tarafından üretilen yazılı her türlü bilgi ve dokümanlar

DPT Bölgesi] Gelişme İhtisas Komisyonu, benzer şekilde durumu tespit etmiştir (DPT, 2000:93).

“İl yönetsel ve sosyal sistemine ilişkin elde edilecek performansın kalkınma planı ve yıllık programlara yönelik olarak planıcı, teorisyen ve uygulamacı için büyük önemi bulunmaktadır. Türkiye 'de il yapı ve performans ilişkileri çalışmalarının sınırlı düzeyde

olduğu ve bunların da batıdan olduğu gibi aktarma kavramları ve modeller çerçevesinde geliştirildiği söylenebilir. Oysa İl gelişme stratejileri ile bölge gelişme stratejilerinin ve bunlardan hareketle mekân boyutu ve analitik incelemelere dayalı ulusal planların başarısı açısından sözü edilen yaklaşımın plan çalışmalarına engel olması gerekir”.

Ülke ve il düzeyinde veri tabanı oluşturma çalışmaları sürmektedir. Başbakanlık ulusal veri tabanı hepsini kapsayan nitelikte hazırlanmasına rağmen uygulama birliğine geçilememiştir. Her idare kendi açısından konuya yaklaşmaktadır. Bu da veri ve bilgi toplama karmaşası meydana getirmektedir.

İllerde, planlara kaynak teşkil edecek, yenilenmesine temel olacak veri tabanı ve veri modeli bankası olmayışı, veri bilgi derleme çalışmalarının yetersizliği, gelişimi engellemektedir. Uygulamada tespit edilen veri kaynakları Tablo 9’da verilmektedir.

4. İL PLANLAMASININ ARAÇLARI

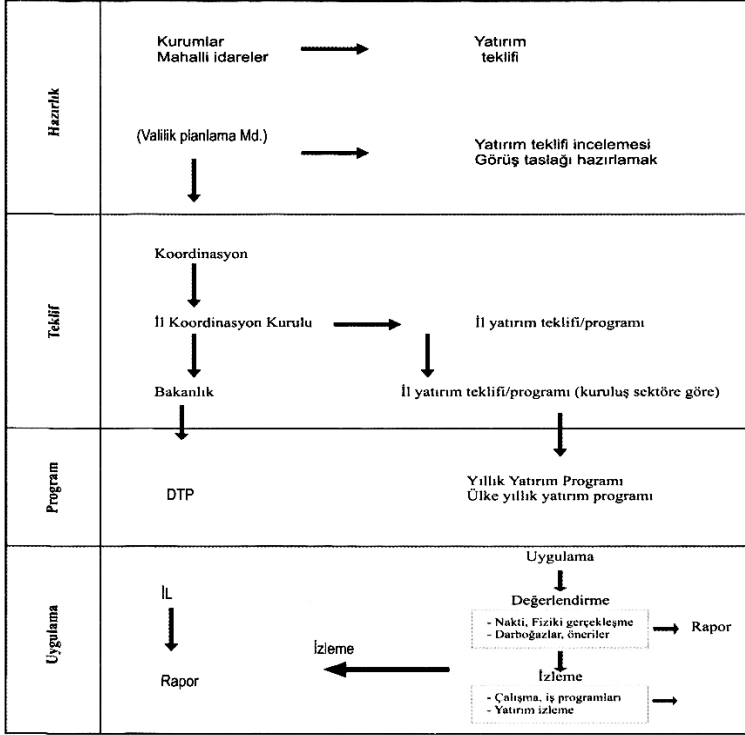
İl planlaması, il sınırlarını kapsar. İlin çift yönlü yönetimi nedeniyle (İl Genel İdaresi ve İl Özel İdaresi) şimdiye kadar bütüncül il planlaması çalışmaları yapılamamıştır. Bu alanda niyet ve girişimler olmasına rağmen bütün illerin uyguladığı ortak sistematik bir düzenlemeye gidilememiştir. 8.Kalkınma Planı döneminde getirilen “İl Gelişme Planları” yukarıda belirtilen boşluğu doldurmak amaçındadır. İl düzeyinde planlama, programlama, yatırım teklifleri demeti, kalkınma için öneri raporları, fizibiliteler, sektör raporları, master çalışmalar birbirleriyle kavram olarak karşılaştırılmaktadır. Bunun nedeni de yukarıda değinilen bütüncül planlama metodolojisi eksikliğindedir.

Yerel idare planlama araçları ilin genel yönetimi ve özel yönetimi ayrımı yapılarak iki yönden ele alınacaktır.

İl Genel Planlaması

İl genelinde uzun dönem (5-10 yıl gibi) planlama çalışmalarının yöneticilerin inisiyatifiyle yer yer yapıldığı görülmektedir. Ancak yapılan çalışmaların dayanağının olmaması, karar organlarından geçmemesi, eksiklikleri nedeniyle örnek çalışma olarak kalmışlardır. İl düzeyinde kalkınma, gelişme dinamiği daha çok “yatırım programı” denilen bir veya birkaç yılı kapsayan plan uygulamalar eliyle yürütülmektedir.

Şekil 5. İllerde Uygulanmakta Olan Yatırımların Planlanması



İlde yatırım uygulama şeması şekil 5'te verilmiştir. İncelendiğinde daha çok kamu kesiminin çalışmaları görülmektedir.

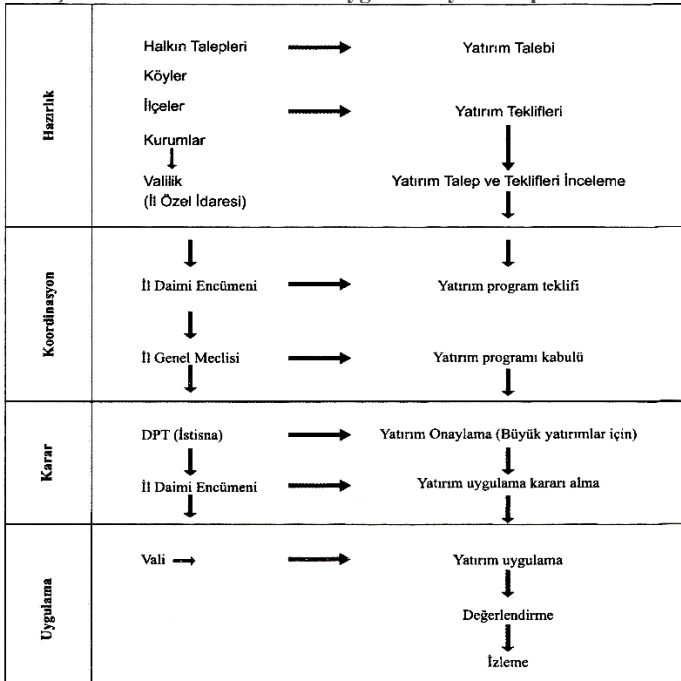
İl Özel Yönetimi Planlaması

İl Özel Yönetimi'nin organı olan İl Özel İdarelerinde uzun dönem (5-10 yıl) planlama çalışmaları teşebbüsleri olmasına rağmen başarılı olunamamıştır. İl özel idare karar organlarının seçimle gelmeleri, siyasal tercihleri öne çıkarmaları, seçim döneminde pratik somut netice alma çabaları uzun dönem planlamayı sürekli engellemiştir. Bunun yerine kısa dönem halkın yıllık taleplerine yönelik yatırım planlaması tercih edilmiştir. Öyle ki bir bütçe yılı içinde birkaç

program uygulandığı, yatırım kalemlerinde yatırım ismi ve yeri konmayıp havuz sistemi uygulandığı, bütçeyi katlayarak yatırımların aynı yıl bütçesine konarak yatırım kalan, yıllara sari yatırımlara sebebiyet verildiği tespit edilmektedir.

İl Özel İdarelerinde yatırım takip şeması Şekil 6.'da verilmektedir. •

Şekil 6. İl özel idarelerinde uygulanan yatırım planlaması



• İl Gelişme Planı

Bölge kalkınma planları usul ve yöntemleriyle yapılmaktadır. 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı, il gelişme planlarının yapılmasını istemektedir.

497. “Gelir dağılımı dengesizliklerinin en aza indirilmesi, bölgesel gelişmenin hızlandırılması ve rasyonel kaynak dağıtımı açısından önem

taşıyan, bölge planlarıyla uyumlu, il düzeyinde İl Gelişme Planları çalışmaları başlatılacaktır. Bu çerçevede, İl Planlama ve Koordinasyon birimleri güçlendirilecek ve il gelişme planlarının hazırlanması ve uygulanmasında ilgili tüm kesimlerin katılımı sağlanacaktır”.

498. “İl gelişme planının hazırlanmasına veri tabanı oluşturacak olan il envanter ve istatistik raporlarının güncelleştirilmesi ile bilginin ortak kullanımını sağlayacak İl Envanteri Modelleşmesi Projesi tamamlanacaktır”.

Uzun vadeli stratejik ve 8. Beş Yıllık Kalkınma planlarıyla uyumlu il gelişme planlarının hazırlanması illere görev olarak verilmiştir. İl gelişme planının temel gerekçesi, ilin en üst yönetim birimi olmasına dayanmaktadır. Merkezi yönetimin taşradaki en üst yönetim birimi il’dir. İl yönetiminin genel yönetim içindeki özellikli konumu dikkate alındığında önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Ekonomik ve sosyal kalkınmada, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesinde ve ülke genelinde dengeli bir kalkınmanın sağlanmasında iller, temel birimler olarak değerlendirilmek durumundadır.

Planlı kalkınmanın mekân boyutunun yerel, bölgesel ve ülke basamaklarından oluştuğu düşünüldüğünde iller, planlamanın ve stratejik belirlemenin yerel düzeydeki en önemli yönetsel basamakları olmaktadır. İl sistemimizin bu özelliği, aynı zamanda il ölçeğinde kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar arasında örgütlenebilme kapasitesinin varlığına ve yine bu kapsamda yerel düzeyde ortak hedefler temelinde bir uzlaşmanın ortaya çıkmasına imkan sağlamaktadır. Bu potansiyelin, il planlarıyla somutlaşmasını, hem yerel uzlaşma sürecini, hem de belirlenen ortak il hedeflerine ortak çalışma ile ulaşılmasını sağlayacaktır (Bolu İl Gelişme Planı önsözü).

İl Gelişme Planı’nın yapımında temel hareket noktası, il gelişme stratejilerinin oluşturulmasına dayanır. İlin oluşturulan stratejileri plan disiplini içinde ele alınmalıdır. İl Gelişme planlarında ilin kısa, orta ve uzun vadelere (5 yıl, 10 yıl ve 2023e kadar) izleyeceği temel stratejilere, öncelikli/öncü sektörlerle, varılmak istenen sosyal ve ekonomik hedeflere yer verilmesi önem taşımaktadır. Ayrıca ilin üstünlükleri, gelişmeye elverişli alanları, sektörel öncelikleri, potansiyelleri ile kısıtlı imkan ve alanlarının da belirtildiği bu planlarda dünyadaki, Türkiye’deki ve ilin bulunduğu bölgedeki gelişmelere de yer verilmesi teknik bir gerekliliktir. Bu çerçevede üst ölçekteki (Beş Yıllık Kalkınma Planları, Bölgesel Planlar, Düzey 2 Alt Bölge) kalkınma planları ve alt ölçekteki (Çevre Düzeni Planları, Kırsal Gelişme Planları, Kentsel Planlar - Nazım ve Uygulama

İmar Planları) planlarla ilişkisinin ve eşgüdümünün kurulması önem taşımaktadır.

3. Çevre Düzeni Planlarının Yapılması Esaslarına Dair Yönetmelik mad.4

“Çevre Düzeni Planı (plan): Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve analizi kullanım kararlarını belirleyen ve 1/25.000, 1/50.000 veya daha küçük ölçekli olarak hazırlanan planı” ifade eder.

İl Çevre Düzeni Planı

Mekânsal planların en üst ölçeklisi (üst planı) niteliğindedir. Çevre düzeni planı, farklı yasal metinlerden de alınarak tanımlanmıştır. Bunlar aşağıda sıralanmaktadır.

- İmar Kanunu'nun 5. maddesi

“Çevre düzeni planı ülke ve bölge kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşim ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır.”

- Planların Yapımına Ait Esaslarına Dair Yönetmelik (mad. 3/10)

“Çevre Düzeni Planı; Konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen, yönetsel mekânsal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırları içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25.000, 1/50.000, 1/100.000 veya 1/200.000 ölçekte hazırlanan plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır.”

Aynı yönetmeliğin 4. maddesi ÇDP'nin 1/25.000, 1/50.000, 1/100.000 ve daha küçük ölçeklerde olabileceğini belirtmektedir. Yönetmeliklerde çevre düzeni planı kalkınma planı ve varsa bölge planı kararlarını esas alır hükmü getirilmektedir. Çevre düzeni planı Çevre ve Orman Bakanlığı Görevleri Hakkında Kanununun (Kanun md.10/2)a göre Bakanlığa verilen görevler arasındadır. Çevre düzeni planları hazırlama, hazırlatma ve onama yetkisi Çevre Bakanlığına verilmiştir. Bakanlık hazırlanan planı onaylayacağı gibi, reddeder veya değiştirerek kabul eder.

İl çevre düzeni planının içeriği mevzuatla belirlenmesine rağmen günün ve bilimsel-teknolojik gelişmenin seyrine göre, coğrafyanın koruma, kullanma

denmesine göre ilave yapılarak yenilenmektedir.

İL SİSTEMİNİN PERFORMANSI

85

İL Çevre Düzeni Planı'nın içeriği ilgili yönetmelikte aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir (Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik md,5).

Madde 5. "Çevre düzeni planları, varsa bölge planı esas alınarak yapılır. Çevre düzeni planlarının hazırlanması sürecinde, planlanacak alan ve yakın çevresindeki alanlarda aşağıda genel başlıklar halinde belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir.

- a) Planlama alanının konumu ile ilgili bilgiler.
- b) Yönetim yapısı, idari bölünüş, sınırlar.
- c) Fiziksel yapı ve mevcut arazi kullanımı.
- d) Çevresel değerler ve koruma alanları.
- e) Afet verileri, afete maruz alanlar, yerleşmeler ve özellikleri.
- f) Planlama alanı ile ilgili demografik, sosyal, ekonomik, kültürel, tarihi vb. bilgiler.
- g) Ulaşım ve enerji dahil teknik altyapı.
- h) Sektörel yapı.
- i) Askeri alanlar,
- j) Mülkiyet yapısı,
- k) Yerleşmelerle ilgili yerel özellikler,
- l) Planlama alanının özelliğine göre diğer konular."

Aynı yönetmeliğin 5. maddesi çevre düzeni planının yapımına dair ilke ve esaslar koymuştur.

"Çevre düzeni planı yapılacak alan ve yakın çevresinin bir bütünlük içinde ele alınması ve değerlendirilmesi için eşik analizi, yerinde yapılan incelemeler gibi fiziksel çalışmalarla birlikte, bilimsel tekniklere ve yöntemlere dayalı, yeterli nitelikte ve kapsamda ekonomik, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmalar yapılır, ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri alınır ve değerlendirilerek oluşturulur. Plan raporunda, yapılan tüm inceleme ve araştırmalar, alınan görüş ve öneriler ve yapılan değerlendirmelerle birlikte, planın gerçekleşmesini sağlayacak uygulama araçları, kurumsal yapı ve denetim konularına dair ilkeler de yer alır."

1. Plan kararları (metni - sözel bölüm)
2. Plan çizimler (mekânsal bölüm)

Çevre düzeni planı aleni yapılır, imar ve ilgili mevzuat usul ve esaslarına tabidir. Yapılacak ilave, revizyon ve değişiklikler de aynı usule tabidir. Bu yüzden çevre düzeni planı yapımı işi ciddi bir iştir. Bağlayıcı olduğunu, değiştirilmesinin zor olduğunu hak ve menfaat kazandırdığını, kaybettirdiğini dolayısıyla toplumun kabulünü gerektirdiği baştan bilinmelidir.

İl çevre düzeni planı mevzuat gereği ilin sınırlarının bütünü, il özel idaresi ve belediye işbirliğiyle yapımını emretmektedir. Bağlayıcı ve mekânı planlaması yönünden geleceği etkileyen ana plandır. Burada temel nokta, il çevre düzeni planı yapılırken mekân ve alan kullanımını belirleyen plan kararlarının nasıl alınacağı, kimler tarafından alınacağı ve bunun sisteminin nasıl bulunacağıdır. Kalkınma planları, il özel idaresi ve Belediye Kanunu, gerekse Çevre Bakanlığı Teşkilat Kanunu, gerekse İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikler, İl Gelişme Planı ile İl Çevre Düzeni Planının aynı mekâna uygulanacağını emretmektedir. Her iki planda aynı ilin coğrafyası üzerinde bugünden hareketle gelecek öngörmekte, öngörülen bu geleceği kurmak için amaç, hedef, stratejik ve plan kararları almakta, alınan kararları mekânda sınırlamakta ve tanımlamaktadır. Özetle her iki plan “il” de örtüşmektedir.

Plan yapımına ait esaslara dair yönetmeliğin 4.maddesi “Çevre düzeni planı sınırları, yönetsel, mekânsal ve işlevsel bütünlük arz eden bir veya birden fazla il sınırları bütünü veya bir kısmını kapsayacak şekilde belirlenir” hükmünü getirerek örtüşmeyi düzenlemektedir.

Çevre düzeni planının plansal kararları ile il gelişme planının söylemleri olan (misyon, vizyon, amaç, strateji, plan, projeler) aynı olmak durumundadır. Tatbikatta İl Gelişme Planları, Planın gelecek öngörüsü, toplumun plan yapıcılarının konsensüsünü sağlanmalı, bunun mekânsal konuşlanmasını il çevre düzeni planı yerine getirmelidir.

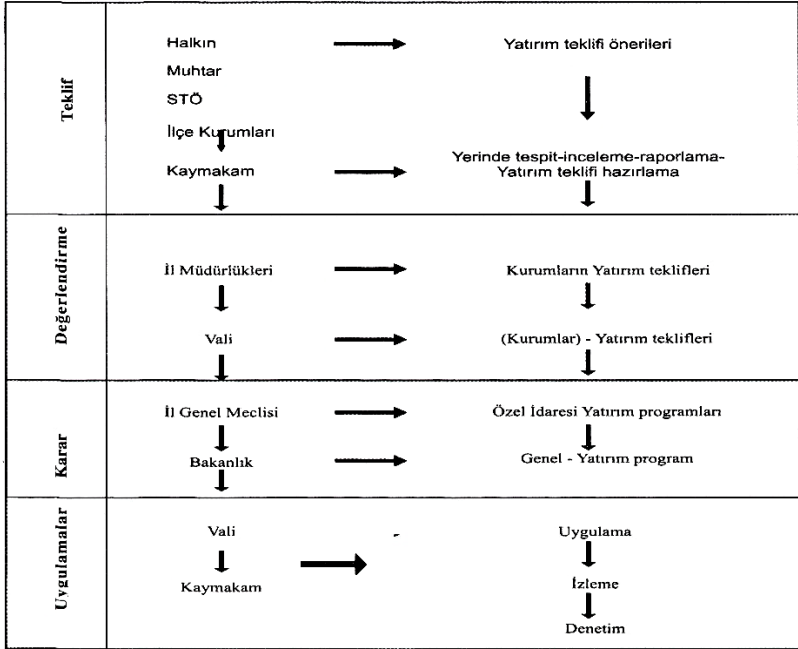
5. İLÇE PLANLAMASI

Mevzuata göre ilçe, ilin küçük bir modelidir. İl sistemine uyar ve bu sistem gibi çalışır. Ancak ilçede ilin sahip olduğu yetki, kaynak ile planlama araçları bulunmamaktadır. Bu yüzden ilçeler daima ilin gölgesinde kalmıştır. İlin kendi iç şartlarına ve yapısına göre kimi ilçeler gelişirken kimileri gelişmemektedir.

İlde olduğu gibi ilçede de bütüncül ölçekli planlama anlayışı gelişmemiştir. Yer yer bireysel ilçe planlama çabaları görülse de ilçe kalkınma planları adıyla yapılan bu çalışmalar uygulanamamıştır. İlçeyi kapsayan alanda kırsal planlama çalışmalarını ileriki bölümde ele alınacaktır. İlçe planlama denince uy-

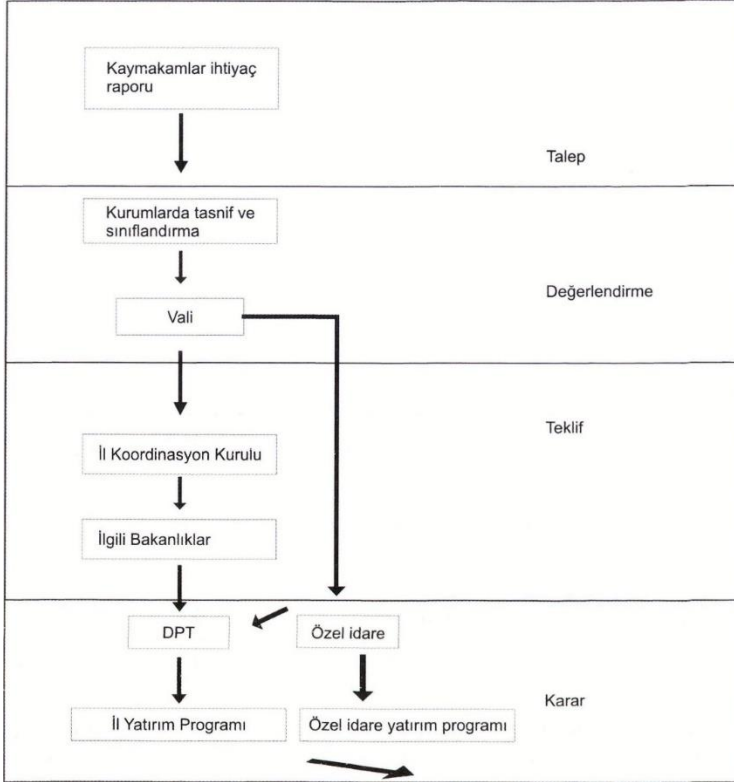
gulamada bir veya birkaç yılı kapsayan planlama teklifleri, yatırım programları anlaşılmaktadır. Şekil 7’de ilçe planı kabul edilen yatırım programı hazırlama şeması verilemektedir. Görüldüğü gibi halkın katılımı planlamanın başlangıç noktası olmaktadır.

Şekil 7. İlçe’ de Yatırım Akış Şeması



Tıpkı ilde olduğu gibi, ilçede de yatırımların ve buna bağlı olarak gelişmenin seyrini kurumsal açıdan ele almak gerekir. Aşağıda İlçe yatırım planlamasının yol haritası verilmektedir. Şekil 8 incelendiğinde İlçede hem kamu, hem özel idare, hem de mahalli idare kaynaklarının kullanıldığı görülecektir.

Şekil 8. İlde, ilçe yatırım programı hazırlanması



• İlçe Gelişme Planı

8. Beş Yıllık Kalkınma Planında ilçe gelişme planından açıkça söz etmemektedir. Ancak ilçe yerel yönetim modelinden bahsetmektedir. “İlçe düzeyinde yerel yönetim modeli oluşturulacak” düzenlemesi ile ilçenin planlama birimi olacağını kabul edebiliriz. Nitekim DPT, İlçe Gelişme Planlarının yapılmasını uygulamada teşvik etmektedir. İlişkiler platformu alanıdır.

Literatürde, geliştirilen kalkınma tezlerinde, temel basamak, temel birim olduğu ileri sürülerek ilçelerin başlı başına kalkınma alanı olması gerektiği anlatılmaktadır. Bu tezi ileri sürenlerin gerekçeleri şöyledir.

- İlçe yönetim ve coğrafyasıyla sosyal, ekonomik, coğrafi, kültürel bütün oluşturmaktadır.
- Anayasal düzenimizin temel yönetim kademeleri İl, ilçe, köy olarak tespit edilmiştir.
- Bütün kamu hizmetleri ve kamu yapılanması ilçeyi esas almıştır.
- İlçelerde güçlü bir otorite ve bürokrasi oluşmuştur.
- İlçeler devlet, halk (yöneten, yönetilen) kademelerinin en güçlü işbirliği ve ilişkiler platformunu oluşturur.
- İlçeler köklü bir geleceğe sahiptir. Bu da katılım için en elverişli ortamdır.

İlçe bazında planlamanın getireceği yararları şöyle sıralayabiliriz. (DPT, BGR,76)

- Kırsal alana götürülen hizmetlerin en optimum alanıdır (basamağıdır).
- Demokratik nitelikte planlama ortamı sağlayacaktır.
- Yöre halkının kolayca katılacağı bir kurumsal çerçeve oluşturulacaktır.
- Merkezi yönetici, bürokrasi, sivil toplum ve seçilmiş organların en ideal yönetişim ortamıdır.
- Yerel kaynakların ve dinamiklerin harekete geçirilmesi yoluyla yerel kalkınmanın sağlanacağı ideal plan bölgesidir.

DPT Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu raporunda “ İl ve ilçelerde ekonomik gelişme ve genel olarak kalkınmada yasalarla kendilerine önemli görev ve sorumluluklar verilirken mülki idare amirlerinin; yöresel ekonomik ve sosyal gelişmede, planlı kalkınmada ve kamu hizmetlerinin etkin olarak sunulmasında yeterince işlevsel olmadıkları belirlenmiştir” bulgusunu ile sürmektedir. Bunun temel nedeni özellikle ilçe ölçeğinin temel planlama birimi kabul edilmemesi ve yerel idarelerin planlama idareleri sayılmamasıdır.

DPT Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu raporunda da, “İlçe, sorunlarının çözümlendiği, hizmetlerin görüldüğü, gerekli resmi önderliğin çalışmalarının yapıldığı, köye en yakın yönetsel birimdir” tespitini yaparak, planlı kalkınmada ilçenin temel birim basamak olması nedenlerini sıralamaktadır.

Bunlar,

- İlçeler halkın gözünde başvurulacak ilk yönetim basamağı durumundadır.
- Halk arasında dilek ve ihtiyaçların kaymakam tarafından karşılanacağına dair inanç vardır
- Gözlemler, kaymakamların köy işlerinde önemli roller oynadıklarını göstermektedir. Kaymakam, en çok köy işleriyle uğraşmaktadır.
- İlçe, köye hizmet götüren kuruluşların teknik hizmetlerin büyük çoğunluğunun bir arada bulunduğu ve köy topluluğuna en yakın yönetsel basamaktır. Köy hayatının gerektirdiği hizmetlerin çoğunu, gerekli mali kurumlan, gönüllü ve kooperatif kuruluşları bir arada toplayan taşra örgütüdür.
- İlçe idaresi, halk-devlet işbirliğine, halkın karşılıklı yardım ve destekli imcece geleneklerine dair olumlu örnekler vermiştir.
- İlçeler aynı zamanda planlı ve programlı çalışma alanında da olumlu örnekler vermişlerdir.
- Öğrenim ve yetişmeleri açısından kaymakamlar, ilçe düzeyinde kalkınmanın devingenliğini en iyi biçimde anlayabilen durumundadırlar. Kaymakamlar, köy kalkınmasında halk-devlet işbirliği açısından gerekli önderliği eşgüdümçülüğü yapmaya elverişli bulunmaktadır.

İlçe düzeyindeki planlama, koordinasyon ve izleme görevleri, bugüne kadar istenilen biçimde yerine getirilememiş olmakla beraber ilçede ekonomik sorunların çözümüne büyük önem veren mülki idare amirleri ilçe kalkınması için planlar ve programlar hazırlamaktadır. Yerel kaynakları harekete geçirerek yörenin kalkınma ve gelişmesini sağlayacak ekonomik girişimleri oluşturmaları ve yönlendirilmeleri, planlamanın bir parçası sayılmaktadır.

“İlçeleri yöneten mülki idare amirlerinin hem merkezi, hem de yerel yönetimin yetkilerini kullanması, kamu-özel sektör-sivil toplum işbirliğini kolayca sağlayabilmesi, yerel ihtiyaçları-kaynakları en objektif tespit edebilmesi, İlçe Stratejik Gelişme Planının hazırlanması gerçeğini ortaya koymaktadır. Kuşkusuz ilçe stratejik gelişme planı, ulusal bölgesel kalkınma planları ve İl gelişme planı amaç, hedef, stratejik ve politikalarıyla uyumlu ve birbirleriyle bağlantılı olacaktır” (Özsen, 1987,183).

Şimdiye kadar fazla ilçe gelişme planı yapıldığı söylenemez. Yapılan planlar da İlçe kaymakamının veya mahalli organların yerel çalışması olarak

kalmıştır. Çünkü planı onaylayan, karar alarak uygulamaya koyan, organ olmadığından plan yatırımlarına da uyulmamıştır. Bunlardan bazıları

- Karaisalı Kalkınma Planı (bastırılmamış)
- Mesudiye İlçesi Gelişme Planı (Mesudiye Vâkıfınca basılmıştır)
- Pozantı İlçesi Gelişme Planı (İl Genel Meclisince uygulamaya konmuştur)

- **Kırsal Alan Planlaması**

Kırsal alan planlamasının daha çok ihtiyaçtan doğmuş, bir alandaki potansiyeli değerlendirerek kalkınmayı sağlamak için yapıldığı gözlenmektedir. Alan itibariyle ilçeden büyük, bazen birkaç “ili” kapsadığı yapılan çalışmalardan anlaşılmaktadır. Uygulamada kırsal alan planlamaları kırsal kalkınma planıyla sık karıştırılmaktadır. Oysa, havza yalnızca kırsal alanı kapsamaz, havzada gelişmiş yöreler de bulunabilir. Havza sınırları objektif çizilen bir etkileşim bölgesi olduğu halde kırsal alan, plancılar tarafından sınırları çizilen izafi bir alanı kapsar.

Ülkemizde daha çok gelişmemiş bölgeler içinde kent merkezine (il-ilçe) uzakta kalan, üretimi düşük, sosyo-ekonomik açıdan gerice yöreler kırsal bölge kabul edilmektedir. Geniş açıdan ele alındığında kent merkezi dahil bir bölge kabul edilmektedir.

Ulusal kalkınma planları kırsal kalkınmayı önemsemiş ve her plan döneminde tedbirler getirilmiştir. Dünya ölçeğinde de Kırsal Kalkınma Planları veya Programları uygulanmaktadır. Birleşmiş Milletler Kırsal Kalkınma Programları çeşitli ülkelerde uygulanmaktadır. Kırsal kalkınma planlarının bazı ortak özellikleri vardır (Akpınar 1995, 161). Bunlar:

- Bölgesel planlardır.
- Daha çok zirai, ticari, sınaî alanı kapsar.
- Ekonomik büyümeyi teşvik eder.
- Eğitim, sağlık, sosyal hayatı kapsayan çok amaçlı planlama aracıdır.
- Sürdürülebilir planlama sürecidir.

Ülkemizde kırsal kalkınmadan beklentiler bütün plan dönemlerinde süregelmiştir. Bunlar (DPT, Kırsal Kalkınma ÖİKR).

- Kırsal alanda yerel kalkınmayı sağlamak.
- Kaynakları dengeli dağıtmak.

- Gelir bölüşümünden pay almak.
 - Üretimi artırmak.
 - Kır/kent ayrımını azaltmak.
 - Yoksulluğu kaldırmak.
 - Ekonomik kalkınmayı sağlamak.
 - Topyekûn kalkınmayı hedeflemek.
 - Kırsal potansiyeli harekete geçirmek.
 - Kırsal alanda gelişmişlik farkı olduğundan kendi içinde de homojen bir yapı göstermez. Kırsal alandaki mekansal yerleşimler olduğundan ekonomik ve sosyal yönden itici güce sahip değiller (DPT, KKR). Dünyada olduğu gibi ülkemizde de kırsal alan planlamaları kentsel alan lehine kullanılmaktadır (DPT KKR.). Kırsal alan planlamaları Kalkınma Projeleri, adıyla başlatılmıştır. Ülkemizde uygulanan kırsal kalkınma projesi şunlardır.
 - Valilikler (Özel İdareler), Kırsal Projeleri
 - Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP)
 - Tarım Bakanlığı projeleri
 - GAP kapsamında projeler
 - Uluslararası kuruluşlar kırsal kalkınma projeleri sayılabilir.
- Yukarıda sıralanan kırsal alanın mekân boyutuna hitap eden projeler incelendiğinde bazı tespitler yapmak mümkün olmaktadır.
- Projeler, planlama tanımına giren mekânsal planlama değildir.
 - Projeler ağırlıklı olarak birkaç sektörü (tarım, toprak, su kaynakları, istihdam) öne çıkarmakta, bütüncül yaklaşmamaktadır.
 - Projelerde katılım eksik kalmaktadır.
 - Proje döngüsünde yerel karar organları müdahalesi yerine, merkezi yönlendirme olmaktadır. Bütüncül bir yaklaşım ortaya konamamıştır.
 - Parçacı bir yaklaşım sergilenmektedir, “kaynakların, ihtiyaçların ve sorunların belirlenmesi ve giderilmesinde zorluklar ve anlaşılmazlık yaşanmaktadır.

- Projelerde zaman planlanmasında başarılı olunamamıştır.
- Ülke, bölge, il planlamalarının getirdiği bağlayıcı, yönlendirici kırsal kalkınma kriterleri hesaba katılmaksızın, kaynakların esas olarak mekânsal boyutta planlamalar yapılmış, bu da plan bütünlüğünü zedelemiştir.

Kırsal kalkınma planının pek çok tanımı yapılmaktadır. Tıpkı tanımı gibi kırsal kalkınma alanında da farklılıklar gözlemlenmektedir.

Türkiye’de yapılan kırsal kalkınma planlarının coğrafi olarak incelenmesi halinde,

- İlçeden küçük köy topluluklarını kapsayan alan
- İlçe alanı
- Birden fazla ilçeyi kapsayan alan
- Havza
- Bir veya birkaç ili kapsayan alan
- Bölge alanı tanımları yapılmıştır.

Kırsal alan ile havza genellikle birbirine karıştırılır. Bu ayırma önceki bölümlerde ele alınmıştır. Kırsal kalkınma planları ve projeleri yapan kurumlar arasında:

- Tarım Bakanlığı
- DPT
- Orkøy
- Türkiye Kalkınma Vakfı
- Yerel İdareler

sayılabilir. Özellikle Orkøy tarafından hazırlanan “ilçe kalkınma planları” kırsal kalkınma planları niteliğindedir. Yetki, kaynak, organizasyon gibi nedenlerle plan tüm boyutlarıyla yürürlüğe girememiştir.

“Köykent” “Merkez köy” adlarıyla uygulamaya konulan kırsal alanda merkezleşme ve toplulaşma eliyle kalkınmayı hedefleyen programlar da bir plan bütünlüğü yansıtmaması açısından kırsal kalkınma projesi sayılmaktadır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı kırsal kalkınmaya “Kırsal alanda kalkınma çabaları” olarak bakmakta ve bölgesel yaklaşmaktadır. 8. Plana göre kırsal kalkınmanın amacı;

- İstihdamın artırılması
- İnsan gücü kaynaklarının geliştirilmesi
- Gelir artırılması
- Yaşam kalitesinin iyileştirilmesi
- Katılımcılık
- Yöresel potansiyeli harekete geçirmek

Kırsal kalkınma esaslı planlı kalkınma dönemlerinin tümünde önem verilen konu olmuştur. Temel gerekçe ise nüfusun çoğunluğunun kırsal kesimde yaşaması olmaktadır. Bugün kırsal kalkınmanın sonuçlarını ölçen, bir başka yönüyle, kırsal kalkınma plan ve projelerinin tatbikat oranlarını ölçen çalışmalara fazla rastlanılmamaktadır.

Kırsal kalkınma projelerinin finansmanı yabancı hibeler veya ucuz dış kaynaklar olmuştur. Merkezi organların, plan ilkelerine uyarak, katılımı sağlayarak kırsal kalkınma projelerini yerinde hazırlamadıklarından uygulamada aktif katılım olmamış, yapılar korunamamış, üretim ve istihdam artırılamamıştır (Alaca ilçesinde kırsal kalkınma projesinden 10 köy hamamı, yapıldığı bunların çalıştırılmadığından hayvan barınağı olarak kullanıldığını şahsen tespit etmişim A.N.).

Burada köylere de kısaca değinmek lazım. Köyler kırsal kalkınmanın en alt, en uç, en küçük birimidir. Nüfusun doğurganlık oranı yüksektir. Üretim, iş ve istihdam olarak geleneksel yürür. Kırsal kalkınma projelerinin planlarının mantığı da bu alanı genel ekonomiye ve sisteme entegre etmeye dayanır. Bugün gelinen nokta, köylerde göçü durdurmanın, yerinde üretim, iş ve istidam artırmanın yolu, kırsal kalkınma değil kırsal üretim olmaktadır. Çünkü insani ihtiyaç ve talepler, köy, şehir birlikteliği, iç içeliği sağlanan ülkemizde yerine getirilmektedir. Devlete düşen görev üretim üretim planlamasına dayalı kırsal kalkınma planları hazırlamak olmalıdır. Japonya’da geliştirilen “bir köy bir ürün projesi” ülkemizde dillendirilmeye çalışılmaktadır.

Kırsal kalkınmada en önemli konu arazi alan kullanımını haline gelmiştir. Plan hiyerarşisi ve disiplini altında kırsal alan, kentsel alan öngörüsünü vurgulayarak, fonksiyonel alt bölgeler oluşturarak kırsal kalkınma planları yapılmalıdır. Bunun en alt birimi ilçe ölçeği olmalıdır.

“Şehirde ne varsa köyde o olsun” kırsal kalkınma stratejisinden vazgeçilmeli, yerine

- Kırsal alan alt bölgeler fonksiyonel planlama
- Kırsal üretim

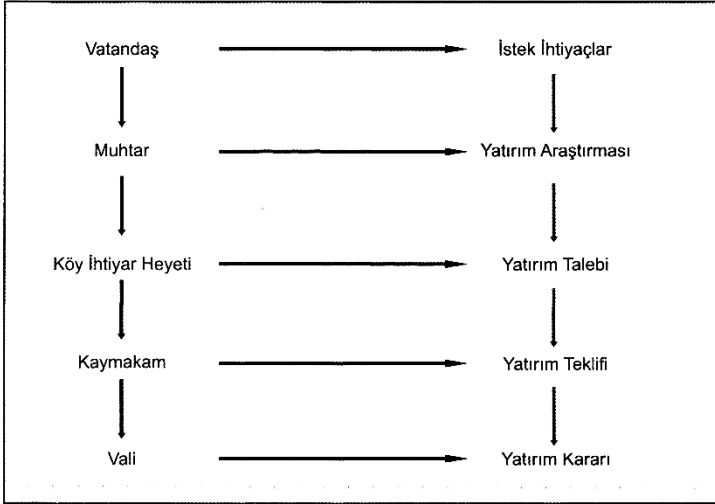
- Kırsal potansiyele dayalı, iş ve istihdam
 - Katılımcılık
- stratejileri uygulanmalıdır.

Köy Planlaması

İlçe coğrafyası köylerin toplamından meydana gelmektedir. Köy yönetimleri mahalli idare yönetimi olmakla beraber, merkezi hükümetin, taşra yönetiminde bir uzantısıdır. Başka ifadeyle İl ve İlçe yönetim sisteminin bir parçasıdır. Bu açıdan bakıldığında köy, kırsal alan planlamasının parçası olmakla beraber köy, ilçe kalkınmasının da bir unsuru olmaktadır.

Aşağıda köylerde planlama ve buna bağlı olarak gerçekleşen program akış şeması verilmektedir.

Şekil 9. Köydeki yatırımların akış şeması



8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilçe gelişme planından açıkça söz etmemektedir. Onun yerine ilçe yerel yönetim modelinden bahsetmektedir. "İlçe düzeyinde yerel yönetim modeli oluşturulacak" ifadesi ile ilçenin planlama birimi olacağından söz edilmektedir. Nitekim DPT, ilçe gelişme planlarının yapılmasını uygulamada teşvik etmektedir.

Literatürde, geliştirilen kalkınma tezlerinde ilçenin temel basamak, temel birim olduğu ileri sürülerek başlı başına kalkınma alanı olması gerektiği anlatılmaktadır. Bu tezi ileri sürenlerin gerekçeleri genel olarak aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- İlçe yönetim ve coğrafyasıyla sosyal, ekonomik, coğrafi, kültürel bütün oluşturmaktadır.
- Anayasal düzenimizin temel yönetim kademeleri il, ilçe, köy olarak tespit edilmiştir.
- Bütün kamu hizmetleri ve kamu yapılanması ilçeyi esas almıştır.
- İlçelerde güçlü bir otorite ve bürokrasi oluşmuştur.
- İlçeler, devlet, halk (yöneten-yönetilen) kademelerinin en güçlü işbirliği ve ilişkiler platformunu oluşturur.
- İlçeler köklü bir geleceğe sahiptir. Bu da katılım için en elverişli ortamdır.

İlçe bazında planlamanın getireceği yararlar ise şöyle sıralanmaktadır (DPT, B.Ö.İ.K, 2005:76).

- Kırsal alana götürülen hizmetlerin en optimum alanıdır (basamağıdır).
- Demokratik nitelikte planlama ortamı sağlayacaktır.
- Yöre halkının kolayca katılacağı bir kurumsal çerçeve oluşturulacaktır.
- Bürokrasi, sivil toplum ve seçilmiş organların en ideal birleşimi, yönetişim ortamıdır.

Merkezin ve bölgenin ışığında yerel kaynakların ve dinamiklerin harekete geçirilmesi yoluyla yerel kalkınmanın sağlanacağı ideal plan bölgesidir.

DPT Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da sorunlarının çözümlendiği, hizmetlerin görüldüğü, gerekli resmi önderlik çalışmalarının yapıldığı, köye en yakın yönetsel birim tespitini yaparak, planlı kalkınmada ilçenin temel birim olmasını öngörmektedir.

6. DEĞERLENDİRME

İl düzeyinde sağlıklı ve sürdürülebilir bir planlama nasıl yapılmalı tartışmaları süregelmiştir. Mevcut duruma bakıldığında genel ilkeleri de içeren çerçeve planlama yöntemi eksik görülmektedir. İl sisteminde var olan planlama iki alandan kaynaklanmaktadır.

1. Kamu alanından
2. Yerel alandan

Kamu'daki durum (Toprak Zerrin 46) aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.

1. Verimsiz, hantal, pahalı yapılanma, kuralcı,
2. Üretken olmayan, sonuç alamayan bürokrasi ve kırtasiyecilik
3. Güçlü merkeziyetçi yapı
4. Katılımcı olmayan yönetim yapısı
5. Dışa kapalılık ve gizlilik

Yerel idareler de kamuya benzemektedir.

Mülki idareler de tıpkı belediyelerde olduğu gibi yapıları devam ettirmezse kendi döneminde her şeyi yeniden başlatmaya mahkum olur. Bu da aşağıdaki nedenlerden kaynaklanmaktadır. (Şentürk, s. 144,145)

1. Seçim sistemi
2. Kaynak sahiplenme bilinci eksikliği
3. Yerel idarelerde rekabet olmayışı
4. Kalite, verimlik ölçülemeyişi, ekonomiksizlik
5. Kayırma düzeni
6. Verimsiz yönetim
7. Günübürlük yönetim anlayışı
8. Yetersiz ekip ve uzmanlaşma

Uygulamaya bakıldığında planlama başarısızlıklarını şöyle sıralayabiliriz. (Gürsoy, S. 40)

1. Yerel İdarelerde kabul gören bütüncül planlama anlayışı olmaması
2. Uzman ekip ve kadronun eksikliği
3. Katılım eksikliği
4. Kapalı hiyerarşik yapı içinde yönetme kolaylığı
5. Yerel veri kaynakları derleme yetersizliği
6. Yönetim ekibinin plan kültürü ve niyeti eksikliği (plana olan güvensizlik)
7. Plansız yönetim kültürü oluşması (plan ölçüğüne göre uygulama yerine, görünebilirlik emredici uygulama).

Yerel idarelerde ve il sisteminde temel mesele, kalıcı bir planlama uygulamasının gerçekleştirilmemesidir. Diğer deyişle sistemi planlayamamaktadır. Bunun da bazı koşulları bulunmaktadır. (Özsen T. 165)

1. İl planlamasını ulusal ve bölge planlaması içine yerleştirmek (ulus, bölge, il planlama hiyerarşisine uymak)
2. Plan hiyerarşisine kesinlikle uymak
3. Kaynakları ülke, bölge ışığında, yerel koşulları da dikkate alarak kullanımını planlamak
4. Ülke mekan planlamasına bağlı olarak İl mekan planlamasını İl Gelişme planlaması ışığında hazırlamak
5. Yeni planlama örgütü oluşturmak
6. İl planlamasının karar organlarını azaltmak, karar mekanizmanı basitleştirmek
7. Yeni planlama ilkelerine geçmek.

İDARİ USUL VE ŞEKİL İLKELERİ İLE GENEL İDARİ USUL KANUNU ÖNTASARISINA ELEŞTİRİSEL BİR YAKLAŞIM

Haşan DURSUN*

Avusturya'da öğretinin ve içtihadın zengin katkısıyla uzun hazırlık ve çabalar sonunda 1925 yılında ilk kez idari usul genel bir yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Bu yasal düzenlemenin ilk defa Avusturya'da gerçekleştirilmesi bir rastlantı sonucu olmamıştır. Gerçekten de Viyana Okulu veya Normativist Okul diye bilinen okulun özellikle A. Merkl tarafından savunulan görüşüne göre, devletin bütün hukuki işlemleri homojen nitelikteki normlardan oluşmakta ve aralarında sadece kademeleşme farkı bulunmaktadır. Merkl'e göre hukukun oluşumu ve uygulanışı yine bizzat hukuk tarafından düzenlenir. Bu oluşum ve uygulamayı düzenleyen kurallar, şekli hukuku veya diğer bir deyişle usul hukukunu oluşturur. Yazar; bu usul kurallarının yasama, yargı ve yürütme alanlarında farklı olmadığını; devletin bütün faaliyetlerinde aynı olduğunu ifade etmekte ve hukuk devletinin tam olarak gerçekleştirilmesi için idarenin faaliyet ve işlemlerinin oluşum usulünün de İdarenin kendi koyduğu normlarda değil, tıpkı yargıda olduğu gibi, daha üstün normlarda bir başka deyişle yasama organının koyduğu normlarla düzenlenmiş olması gerektiğini belirtmektedir. Yazar, söz konusu usul normlarının yargıdaki usul normlarından farklı olmayacağını ifade ederek idarenin faaliyet usulünün de yargısallaştırılması gerektiğini belirtmektedir.¹

Çekoslovakya, Polonya, dağılan Yugoslavya gibi Orta Avrupa ülkeleri Avusturya'dan etkilenecek II. Dünya Savaşından önce genel idari usul kanunlarını çıkartmışlar,* 1 2 II. Dünya Savaşından sonra ise genel bir idari usul kanunu

• Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Doktora Öğrencisi.

1 Bkz. Kıratlı, İsviçre'de İdari Usul Kodifikasyonu, s. 47, 48.

2 Ibid. s. 48, 49.

Not: Makale uzun bir metnin ilk bölümüdür.

çıkartma yönündeki eğilim hızla artarak önce Amerika Birleşik Devletleri 1946 yılında Federal İdari Usul Kanununu çıkartmış, bu yasa, 20 Aralık 1968 tarihli İsviçre Federal İdari Usul Kanunu ile 1958 tarihli İspanya İdari Usul Kanununa öncülük etmiştir. Bu ülkeleri, 1976 yılında çıkarttığı Federal Almanya Cumhuriyeti İdari Usul Kanunu ile Almanya takip etmiştir.³ İspanya'nın 1958 yılında çıkarttığı İdari Usul Kanununu yürürlükten kaldıran 1992 tarihli Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında 26 Kasım 1992 tarihli Kanun ise İdari Usul Kanununa sahip çağdaş batı ülkeleri arasında en yeni genel idari usul kanunlarından birisi olarak dikkati çekmektedir.^{4 *}

İdari faaliyetlerin oluşumunu bir takım şekil ve usul kurallarına bağlamak hukuk devleti ilkesinin doğal bir sonucudur.³ Gerçekten de hukuk devletinin en yalın tanımı; hukukun yürütmeye aşırı yetki ve güç vermediği ve her şeyin hukuka uygun olarak yapıldığı devlettir. Daha somut bir deyişle, hukuk devletinde, hukuk; yürütme organına bağımlı olmayıp, yürütme organı, hukuka bağlıdır.⁶ Kamu gücünü kullanma tekelini sadece İdareye ait olduğundan bu gücün kullanılmasının belirli bir takım şekil ve usul kurallarına bağlanması hukuk devleti açısından yaşamsal bir önem taşımaktadır. Kamu gücünün kullanılmasının belirli bir takım usul ve şekil kurallarına bağlanmamasının belirsizlik ve sınırsızlığa yol açacağı kuşkusuzdur. Hukuk devleti ilkesi, belirsizlik ve sınırsızlığa yol açan düzenlemeleri uygun karşılamamaktadır. Yine hukuk devleti ilkesinin temel bir unsuru olan yargı denetiminin etkin bir şekilde sağlanabilmesi için İdarenin faaliyetlerinde uyacağı usul ve şekil kurallarının somut bir şekilde gösterilmesi gerektiği konusunda bir duraksama bulunmamaktadır.

Öğretide kimi özel hukukçular şekli; bir iradeyi açıklamak için kullanılan araç, dış kalıp veya biçim şeklinde, dar ve hatalı olarak tanımlamaktadırlar.⁷ Bu tanımda şekil; sadece, işlemin hukuk düzenine nakledilmesindeki maddi biçim olarak betimlendiği için dar ve hatalıdır. Özyörük'ün haklı olarak belirttiği üzere, bu tanım aslında hukukumuzun şekle yüklediği anlamın sadece dış görünüşüdür. Yazara göre şekil kavramı içerisine "usul-procedure" anlamının da yüklenilmesi gerekir. Çünkü şekil; idari işlemin maddi biçimini ve alınmasındaki usulü ayrı ayrı ifade eden geniş bir kavramdır.⁸

3 Bkz. Özyay, İkinci Bine Kavuşurken Gümüşüğında Yönetim, s. 3.

4 Bkz. Akyılmaz, Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, s. 40.

5 Kırathı, a.g.m., s. 47.

6 Bkz. Wade, Administrative Law, s. 6.

7 Eren, Borçlar Hukuku Genel Hükümler Cilt I, s. 326, Benzer şekilde, İnan, Borçlar Hukuku Genel Hükümler Ders Kitabı, s. 123.

8 Özyörük, İdare Hukuku, İdari Yargı Ders Notları (Kısaltılmışı; Ders Notları), s. 412.

Bu nedenle şekli; usulü de içerisine alacak şekilde oldukça geniş bir şekilde tanımlamak gerekir.⁹ Nitekim Onar haklı olarak şekli; idari işlemin oluşu ve tekemmülü, iradenin hazırlanması, açıklanması ve saptanması için takip edilecek usul, merasim ve belgeler şeklinde geniş anlamda tanımlanmaktadır.¹⁰

Şeklin dar bir şekilde tanımlanması, Türk pozitif hukuku açısından da doğru değildir. Gerçekten de, 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun idari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden birisiyle hukuka aykırı olduklarından dolayı menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davalarından bahsedilmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda iptal davası tanımlanırken idari işlemin unsurları arasında sayılan şekil, Gözübüyük ve Tan'ın belirttikleri üzere aynı zamanda usulü de içeren geniş kapsamlı bir kavramdır. Yazarlara göre, İdarenin düzenli, nesnel ve güvenilir bir biçimde faaliyette bulunması, her şeyden önce belirli şekil ve usul kurallarına uymasına bağlıdır. Yazarlar, günümüzde, idari usul konusunun, idarenin yargısal denetimi kadar önem kazandığını, kişilerin idare karşısında korunması açısından, idari işlemleri denetleyecek yargı mekanizmasının oluşturulması kadar, idari işlemin oluşumu aşamalarında ilgililerin bilgilendirilmesi ve katılmalarını sağlayacak düzeneklerin oluşturulması da önem taşıdığını ifade etmektedirler.¹¹

Bununla birlikte, 2577 sayılı Kanunda belirtilen şekil unsuru üzerinde anlam karmaşasını önleyebilmek açısından Özey'in isabetli olarak belirttiği üzere bazı durumlarda, örneğin, yaptırım nitelikli idari işlemler söz konusu olduğunda yetkiden de daha önemli bir unsur oluşturabilen "biçim" İdari Yargılama Usulü Kanununda sadece "şekil" olarak anıldığı halde, "usul-şekil" biçiminde ele alınması ve "usul" ibaresinin "şekil" den önceye konulması gerekir.¹²

Özel hukukta irade, idare hukukunda ise idari işlemin kendisini ve özünü oluşturan irade, hukuk düzenine maddi bakımdan yazılı, sözlü, hareket, hatta hareketsizlik (susma) yollarıyla çok değişik şekillerde intikal edebildiğinden ve şeklin bu unsuru bakımından özel hukuk ile idare hukuku arasında bir paralellik olmasına rağmen¹³ genel olarak şeklin niteliği ve fonksiyonu bakımından özel

9 Aksı görüşte, Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 261, 262.

10 Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları. I. Cilt, s. 308.

11 Gözübüyük ve Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt 1, s. 337.

12 Özey, a.g.e., s. 458.

13 Karş. Özyörük, Ders Notları, s. 412.

hukuk ile idare hukuku arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Gerçekten de, özel hukukta geçerli olan sözleşme serbestisinin üç alt ilkesi bulunmaktadır. Bunlar; sözleşme yapma serbestisi, şekil serbestisi ve sözleşme kurma serbestisidir. İkinci alt ilke bağlamında sözleşme serbestisi, bir başka deyişle, şekil serbestisi; sözleşmenin taraflarının sözleşmelerini diledikleri şekilde yapabilmelerini ifade eder.¹⁴ Nitekim Borçlar Kanunu da şekil serbestisi ilkesini kabul etmiştir. Gerçekten de Borçlar Kanununun akitlerin şekli başlığını taşıyan 11. maddesinin 1. fıkrasına göre “Akdin sıhhati, kanunda sarahat olmadıkça hiç bir şekle bağlı değildir.” Eren’e göre bu fıkroda kullanılan “akdin sıhhati” ibaresinden “akdin geçerliliği” anlaşılmalıdır. Yazar, bu maddede yalnız akitten söz edilmekle birlikte, bundan hukuki sonuç doğurmaya yönelik her türlü irade beyanlarında ve bu arada özellikle karar ve tek taraflı hukuki muamelelerde de şekil serbestisi ilkesinin kabul edildiği sonucunun kıyas yoluyla çıkarılması gerektiğini ifade etmektedir. Diğer yandan yazar, özel hukukta şekil zorunluluğunun yalnız kanunla veya tarafların iradeleriyle öngörülebileceğini ifade ederek bunun, örf ve adet hukuku veya yargıcın yarattığı hukukla öngörülmesinin olanaklı olmadığını ifade etmektedir. Yazar, özel hukukta, kanun koyucu açık bir yetki vermemişse tüzük veya yönetmelikle de şekil şartı konulamayacağını ifade etmektedir.¹⁵

Buna karşın şekil, idare hukuku alanında kural teşkil etmekte ve şekle bağlı olmayan işlemler ayrıksı bir durum oluşturmaktadır. Günday’ın da belirttiği üzere, devletin tüm işlem ve kararları gibi idari işlem ve kararlar da belirli şekil kurallarına uyularak yapılmalı ve alınmalıdır. Bir başka deyişle, şekil, bir idari işlem veya kararın esaslı bir unsurunu oluşturur.¹⁶ Özey’a göre de idare hukukunda şeklin kural olmasının bir nedenini; idari işlemin varlığının kanıtı için gerekli olması, diğer ve asıl önemli nedenini ise, o işlemin hangi makam veya merci tarafından ve nasıl yapılmış olduğunun da ancak şekilde anlaşılabilir olması teşkil eder. Yazar, bir idari işlemi ele alıp kendi içinde, kronolojik olarak onun oluşmasına bakacak olursak, tıpkı canlı organizmaların doğması gibi, bunun belirli usuller izlenerek gerçekleşmekte olduğunun görüldüğünü, öyle ise, izlenen usulün ortaya çıkan şekilde önceki ana ilişkin, fakat o şekil için kurucu unsurun ilk adımı olduğunu ifade etmektedir.¹⁷

14 Fazla bilgi için bkz. İnan, Borçlar Hukuku Genel Hükümler Ders Kitabı, s. 122-138.

15 Eren, a.g.e., s. 330, 331.

16 Günday, İdare Hukuku, s. 132.

17 Özey, a.g.e., s. 458.

Şeklin fonksiyonu bakımından da özel hukuku ile idare hukuku arasında bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Eren'in belirttiği gibi özel hukukta şekil, özellikle şekil zorunluluğunu öngören hukuk normunun koruma amacı ve alanı "özel koruma" ve "genel koruma" amaç ve alanı olmak üzere ikiye ayrılır. Yazar, özel koruma alanına sadece hukuki işlemin veya sözleşmenin tarafı ya da tarafları girdiğini, özel koruma nitelikli şekil kurallarının amacının, tarafların menfaatinin korumak olduğunu ve üçüncü kişilerle kamu menfaatinin, bu tür normların koruma alanına girmediğini ifade etmektedir. Buna karşın, yazar, genel koruma amaçlı normların kapsamına taraflar dışındaki üçüncü kişilerin menfaatlerinin girdiği gibi, kamu menfaatinin de girdiğini, borçlar hukukunda şekil zorunluluğu öngören kuralların genellikle özel koruma amacı güden kurallar olduğunu ifade etmektedir.¹⁸

Borçlar hukukunda şekil zorunluluğunu öngören kurallar genellikle özel koruma amacı güden kurallar olduğundan Günday'ın da belirttiği üzere özel hukuk işlemleri arasında, sadece kişiye ağır yükümler yükleyen, kişi için ağır sonuçlar doğurabilecek olan veya kişiyi karşılıksız veya çok az bir karşılıkla ağır bir yük altına sokacak işlemler için belirli bir şekil şartı öngörülmüştür. Böylece kişiye daha iyi düşünme, yapacağı işlemin sonuçlarını daha iyi kavrama olanağı verilerek istenmiştir. Bunun dışında kişilerdeki çıkar duygusunun onları ihtiyatsız davranışlardan alıkoyacağı düşünülmüştür. Buna karşılık, yazar, idari işlemlerde kişisel çıkar duygularına yer olmadığını, bu nedenle, bu tür işlemlerde ihmellere ve kişisel kayıtsızlıklara daha çok rastlandığını ifade etmektedir. Yazar, idari işlemi yapacak olan kamu görevlisini, işlemin sonuçları hakkında daha iyi düşünmeye sevk edebilmek için, idari işlemin belirli bir biçimde ve belirli usuller izlenerek yapılmasının zorunlu olduğunu ayrıca, idare edilenlere güvence sağlamak bakımından da bazı şekil şartları öngörüldüğünü ifade etmektedir.¹⁹

Kimileri şekli pek fazla önemli ve faydalı bulmaz. Kanımızca, şekli pek fazla önemli ve faydalı bulmayanlar, şekle dar ve hatalı olarak anlam yükleyenlerdir. Özay haklı olarak; şekle idari işlemin sadece dış görüntüsünü teşkil ettiği anlamını yükleyenlerin şeklin pek fazla önemi olmadığı şeklinde bir fikre kapıldıklarını, halbuki bu fikrin hatalı olduğunu, bu fikri benimseyenlerin; hukukçularını da, çoğu kez aşırı şekilci veya şekilci olmakla suçladıklarını, bir çok hukukçunun da bu suçlama karşısında aşağılık duygusuna kapılarak böyle

18 Eren, a.g.e., s. 327.

19 Günday, İdare Hukuku., s. 132.

olmadıklarını savunarak bu suçlamadan sıyrılmaya çalıştıklarını ifade etmektedir.²⁰

Şeklin büyük önem ve faydası bulunmaktadır. Özyörük'ün belirttiği gibi şekil sorun ve koşullarına “kırtasiyecilik” ve “formalite” diye saldırılmasına bakılarak şekli önemsememe eğilimi göstermek büyük bir hata teşkil eder. Yazar, görünürde idare edilenleri sıkıcı olarak ortaya çıkan şekil ve usul gereksinimlerinin, aslında yine idare edilenler için bir teminat teşkil ettiğini, çünkü, belirli usullere uygun davranmanın, İdareyi daha dikkatli davranmaya, daha düşünceli ve bilinçli harekete yönelttiğini belirtmekte ve böylelikle kişilerin, idari işlemlerin geçerliliği lehinde karineler kazanmış olacaklarını, ayrıca kişilerin, İdareye daha fazla güveneceklerini ve sakat idari işlemlerin İdarece geri alınması gibi zararlı sürprizlerle daha az karşılaşacaklarını ifade etmektedir.²¹

Yine idari usul ve şekil; idare edilenleri idari işlemlerin oluşumuna iştirak ettirmek suretiyle onlara hukuki koruma sağlayan bir araçtır. Bu koruma, yargısal korumanın yerine geçen bir koruma değil, onu tamamlayan ve böylelikle hukuk devletinin gerçekleşmesini tama yaklaştıran bir hukuki korumadır. İdare edilenlerin idari işlemlerin oluşumuna katılmaları ve böylelikle idare karşısında onlara sağlanan korumanın artması, her şeyden önce, yargı usulündeki gibi bütün tarafları dinleme ve savunma yapmalarına olanak verme, olguların ve kanıtların tarafsız ve nesnel bir şekilde araştırılması ve değerlendirilmesi, idarenin faaliyet ve işlemlerinin açık olması, idarenin kendiliğinden inceleme ve soruşturma yapması, her türlü kanıtı kullanma serbestliği gibi ilkelerin uygulanmasıyla sağlanabilir.²²

İdari şekil ve usul konusu sadece ulusal bir konu olarak da düşünülemez. Gerçekten de katılım ülkesi “accession country” konumunda bulunduğumuz Avrupa Birliği'nin önemli organlarından birisini oluşturan Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD), birlik üyesi ülkelerin uyması gereken bir takım genel usul ilkeleri geliştirmiştir. Bu ilkelerin başında savunma hakları veya savunma haklarına saygı ilkesi gelmektedir. Bu ilke sadece yargı organları önünde yüzleştirme usulü kuralına uymakla sınırlı kalmamaktadır. ATAD, sistematik bir biçimde idari organlara savunma haklarına saygıyı kabul ettirmiştir. Kişilerin kendilerini ilgilendiren idari işlemin üretilmesi süreci içerisinde yetkili idare makamları önünde savunma hakkı gerekli olup özellikle yönetsel yaptı-

20 Özyay, a.g.e., s. 458.

21 Özyörük, Ders Notları, s. 417.

22 Kıratlı, a.g.m., s. 49.

rımlarla sonuçlanabilecek her idari işlemin üretilmesi sürecinde ve ilgililerin çıkarlarını etkileyen durumlarda savunma hakkı ilkesine uyulması gereklidir. ATAD'a göre, Topluluk Hukukunun temel bir ilkesini oluşturan savunma hakları, genel ilkeler arasında yer almakta ve bu niteliğiyle kişinin haklarını içerisine almaktadır. Divan, bu bağlamda, idari işlemlerin nedenlerine (gerekçelerine) ilişkin kuralları da koymuş bulunmaktadır. Ayrıca, Divan, usule ilişkin genel ilkelere uygun olarak açık hüküm dışında istisnai başvuru yolunun varlığını reddetmiş bulunmaktadır.²³

Diğer yandan, Türkiye'nin de üyesi bulunduğu Avrupa Konseyi, idari şekil ve usul konusuna büyük önem vermektedir. Avrupa Konseyinin önemli organlarından birisini oluşturan Bakanlar Komitesi; 28 Eylül 1977 tarihli "İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında (77) 31 sayılı kararıyla adeta idari şekil ve usulün ilkeleri denilebilecek bir takım ilkeleri saptamış bulunmaktadır. Bu kararlar; idari işlemde hak ve menfaatleri etkilenen kimselere "dinlenilme hakkı", "işleme ilgili bilgilere ulaşma hakkı" "idari süreçte temsil ve ücretsiz hukuki yardım", "gerekçe" ve "işleme karşı başvuru yolunun gösterilmesi" ilkeleri benimsemiştir.²⁴

Bu çalışmada, öğreti ve yargı içtihatlarıyla benimsenen temel şekil ve usul kuralları üzerinde durulacak ve Adalet Bakanlığı tarafından oluşturulan bir komisyonun hazırlamış olduğu Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısı²⁵ hukuksal bağlamda eleştirel olarak incelenecektir. Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısı eleştirel olarak incelenirken Öntasarı sistematik ve öz açılarından iki kısma ayrılarak incelenecektir.

Bkz. Kaboğlu, Avrupa Topluluğu ve İdari Yargı Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Jurisprüdansı ve İdari Kararların Gerekeçeli Olma Zorunluluğu s. 304, 305.

24 Bakanlar Komitesi Kararının Türkçe tam metni için bkz. Akılhoğlu, Yönetim Ötünde Savunma Hakları (Kısaltılmış; Savunma Hakları), s. 191-199, İngilizce tam metni için bkz. (http://www.coe.int/t/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Resolution_77_31.asp), Erişim Tarihi, 1.8.2006.

25 Genel İdari Usul Kanunu Tasarısına Öntasarı dememizin nedeni şudur: Adalet Bakanlığı tarafından oluşturulan bir komisyon tarafından hazırlanan Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı, Eylül 2003 tarihinde görüş için kamu kurum ve kuruluşlarına, üniversitelere ve çeşitli kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına gönderilmiş ve gelen görüş doğrultusunda Tasarıda bir takım değişiklikler yapılarak Başbakanlığa sunulmuştur. Başbakanlık tarafından incelenen Tasarı eksikliklerin tamamlanması gerekçesiyle Adalet Bakanlığına iade edilmiştir. Gerçi, Başbakanlık, eksikliklerin tamamlanması gerekçesiyle Tasarıyı Adalet Bakanlığına iade etse de kanımızca, Tasarının Adalet Bakanlığına iade edilmesinin gerçek nedeni; idari usule yönelik Türk kamu yönetiminde gözlemlenen bir dirençtir. Tasarı, 1.1.2007 tarihi itibarıyla Adalet Bakanlığında bulunmaktadır. Tasarı; Adalet Bakanlığının raflarında beklediğinden ve sonul bir metin ortaya çıkarılmadığından Öntasarı ibaresini kullanmayı uygun bulmaktayız.

I. TEMEL ŞEKİL VE USUL KURALLARI

Yukarıda da belirtildiği üzere günümüzde Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve İsviçre gibi ekonomik olarak gelişmiş ülkelerde idari faaliyetlerin tabi oldukları idari usul kuralları bulunmasına rağmen ülkemizde idari tasarruflar hakkında genel bir idari usul kanunu bulunmamaktadır. Türkiye’de idari tasarrufların tabi olduğu usul ve şekil kurallarını düzenleyen genel bir idari usul kanununun bulunmaması, İdarenin faaliyetlerinde şekil ve usul kurallarına uygun olarak hareket etme zorunluluğu altında bulunmadığı anlamına gelmez. Her şeyden önce, idari tasarrufların tabi olduğu usul ve şekil kuralları değişik kanunlarda (örneğin; 4.11. 1893 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda, 7.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda, 8.9.1983 tarih 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda vb.), tüzük ve yönetmelikler gibi düzenleyici işlemlerde dağınık bir şekilde yer almaktadır. Diğer yandan, idare hukuku bir metin hukuku olmadığı için yargı organlarının geliştirdiği çeşitli içtihatlarla da idarenin uyması gereken bir takım şekil, usul ve kuralları bulunmaktadır. Gerek özel yasalarda belirtilen gerekse yargı içtihatlarıyla ortaya konulan şekil ve usul kurallarına İdare tarafından uyulması bir zorunluluktur.

Bu kısımda, öğreti ve içtihatlar tarafından benimsenen temel şekil ve usul kuralları üzerinde durulurken; idari işlem veya eylemin hazırlanması sürecinde geçerli olan usul ve şekil kuralları ile kamusal iradenin dış dünyaya yansıma şekli bir başka deyişle dar anlamda idari işlem veya eylemin şekli açısından geçerli olan usul ve şekil kuralları şeklinde bir ayırım yapılacak ve bu ayırma dayalı olarak şekil ve usul kuralları incelenecektir.

1. İdari İşlem ve Kararların Hazırlanması Sürecinde Geçerli Olan Usul ve Şekil Kuralları

Kamusal iradenin dış dünyaya yansıma anma kadar idari işlem veya eylemlerde geçerli olan usul ve şekil kuralları aşağıda incelenmektedir.

a. İdarenin Kendiliğinden ve Yeterli Araştırma Yapma İlkesi

İdare, ister ilgilinin başvurusu üzerine, isterse böyle bir başvuru olmadan kendiliğinden harekete geçmiş olsun ele aldığı olaya ilişkin bütün verileri doğru olarak saptamak ve bunları hukuka uygun olarak değerlendirebilmek için kendiliğinden, bir başka deyişle, ilgililerin istem ve savlarıyla bağlı olmadan yeterli bir araştırma ve soruşturma yapmakla yükümlüdür.²⁶

26 Azrak, İdari Usul ve Yasalaştırılması, s. 826.

Danıştay da, bir çok kararında idari işlemi, yeterli araştırma ve incelemeye dayanmadığı gerekçesiyle hukuka aykırı bularak iptal etmiştir. Danıştay 6. Dairesi; 15.6.1949 tarih ve E: 47/2258, K: 49/1089 sayılı Kararında; Köy Kanununa göre, iki köy arasındaki sınırın yeniden çizilmesi ve beliren uyuşmazlığın çözülmesinde İdare Kurulunca seçilen inceleme heyetlerinin yerinde inceleme yapması gerekirken bunun yapılmamasını ve Manisa İdare Kurulunca evrak üzerinde inceleme yapılmak suretiyle karar verilmesini hukuka aykırı bulmuştur.²⁷

İdarenin yeterli inceleme ve araştırma yapması gerektiği Danıştay Onikinci Dairesinin 3.1.1972 tarih ve E: 1971/2249, K.1972/2 sayılı Kararında da belirtilmiştir. Karara konu olan olay şu şekilde gelişmiştir: 24.7.1929 günlü Resmi Gazetede yayımlanan Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Tüzüğü'nün 4. maddesine göre borsa acentesi olmak isteyenlerin dilekçeyle başvurması ve iki borsa acentesi tarafından tavsiye edilmesi gerekir. İlgili kişi, dilekçeyle borsa acentesi olmak için Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsası Hazine Komiserliğine başvurmuş, söz konusu komiserlikçe ilgilinin dilekçesi borsada kayıtlı iki acente tarafından tavsiye edilmek üzere Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Derneğine gönderilmiştir. Ancak Dernek Başkanlığınca Komiserliğe, ilgiliyi tavsiye edecek her hangi bir acentenin bulunmadığı yanıtı bildirilmiş, bu yanıt üzerine Komiserlik ilgili kişiye borsa acentesi olamayacağı bildirilmiştir. Bunun üzerine ilgili kişi, işlemin iptali istemiyle Maliye Bakanlığına başvurmuş, Maliye Bakanlığı da yapılacak bir işlem olmadığı gerekçesiyle başvuruyu reddetmiştir. Bunun üzerine ilgili Danıştay'a başvurarak Maliye Bakanlığının ret işleminin iptalini istemiştir.

Danıştay bu istem hakkında şu kararı vermiştir: Davacının elinde olmayan sebeplerle tamamlamadığı bir şekil noksanlığı kanuni hakkını ihlal edemeyeceğinden, nihai merci olan davalı Bakanlıkça bu hususun yukarıda açıklanan esaslara uygun şekilde tamamlanması olanakları aranmadan, yapılacak bir işlem bulunmadığı yolunda işlem tesisinde isabet görülmemiştir. Bu sebeplerle davanın kabulü ile, Maliye Bakanlığının 24.6.1970 günlü ve 52153-241 sayılı yazısıyla kurulan işlemin iptaline karar verilmiştir.²⁸ denilerek İdarenin yeterli inceleme ve araştırma yapmasına özel bir önem verilmiştir.

27 Bkz. DKD, Sayı: 43-44, s. 161 vd., nak. Azrak, ibid., s. 826, 827.

28 Karar hakkında bkz. AİD. C.5, Sayı 2, s. 134 vd.

b. Gerçek İnceleme İlkesi

İdarenin kendiliğinden ve yeterli araştırma yapma ilkesi ile sıkı bir bağı bulunan bu ilke; İdarenin gerçek inceleme yapmasını; bir başka deyişle, incelemenin gerçek olmasını ifade eder.²⁹

Balta; gerçek inceleme ilkesini, kanuni idare ilkesinin bir alt ilkesi³⁰ olan kanuna saygı ilkesinin bir gereği olarak değerlendirmekte ve kanuna saygı ilkesinde ifade edilen “kanun” sözcüğünün ise dar anlamda sadece kanun olarak değil geniş anlamda anlaşılması gerektiğini belirtmekte ve kanuna saygı ilkesini; İdarenin yürürlükteki kanunlara, eşit hukuk kurallarına ve bu arada genel hukuk ilkelerine saygı gösterme ödevi olarak tanımlamaktadır. Balta; İdarenin kanuna saygı göstermiş sayılması için davranışlarının yalnız görünüşte değil, gerçekten de ona uygun olması gerektiğini ifade etmektedir.³¹

Konu hakkında iki örnek verilmesi yerinde olacaktır. 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 4. maddesinin 2. fıkrasına göre; içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Eğer İdare, kurulu bir belediyenin sınırlarına 4900 metre olan bir yerleşim yerini 5100 metre olarak gösterip o yerleşim yerinde bir belediye kurar veya koruma alanı olan bir yeri koruma alanı dışında göstererek koruma alanında bir belediye kurarsa 5393 sayılı Kanuna sadece görünüşte uymuş, gerçekte ise ona aykırı davranmış olur. Yine, 3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesinin son fıkrasında; ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılacağı ve masrafının yapı sahibinden tahsil edileceği belirtilmiştir. Gerçekte ruhsata aykırı olmadığı halde gerçek bir inceleme yapılmayarak ruhsata aykırı diye hatalı bir rapora dayalı olarak bina yıktırılırsa sadece görünüşte kanuna uyulmuş, aslında ise ona aykırı davranılmış olunur.³²

c. Dolaysızlık İlkesi

Bu ilke gereğince, kararı verecek olan makamın soruşturmayı bizzat yürütmüş ve kanıtları doğrudan öğrenmiş ve incelemiş makam olması gerekir.

29 Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 89.

30 Kanuni İdare İlkesinin diğer alt ilkesi, kanuni yetki ilkesidir. Kanuni yetki ilkesi hakkında bkz. Balta, a.g.e., s. 79-83.

31 Bkz. ibid., s. 79.

32 Balta'nın verdiği örneklerle karşılaştırmalı olarak bkz. ibid.

Özellikle memur disiplin işlerinde öngörülen bu ilke, savunma hakkı ile de çok sıkı bir ilişki içerisinde bulunmaktadır.³³

Dolaysızlık ilkesine, çeşitli Danıştay kararlarında da üstü örtülü olarak yer verilmektedir. Örneğin Danıştay Onuncu Dairesinin 24.6.1987 tarih ve E. 1987/494, K. 1987/1392 sayılı Kararında; Yüksek disiplin kurullarının, devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırılması istenilen memura en az yedi gün süre tanıyıp savunma hakkını kullanma olanağı vermesi gerektiği ifade edilmiştir. Daha açık bir deyişle, Kararda; devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırılması istenen memura daha önce savunma hakkını kullanmış olsa bile Yüksek Disiplin Kurulunun kendisine ayrıca 657 sayılı Kanunun 129. maddesinde belirtilen en az yedi günlük süre içerisinde savunma hakkını kullanma olanağı vermesi gerektiği ifade edilmiştir.³⁴

Kararda; Yüksek Disiplin Kurulunun, konunun bu kurula intikalinden önce savunma alınmış olsa bile, ilgiliye savunma hakkı tanınması gerektiğinin ifade edilmesi, disiplin cezası verecek kurulu, kanıtlardan birisi olan ilgilinin savunması ile dolaysız bir biçimde temasa geçireceği açıktır.³⁵

d. Aleniyet İlkesi

İdari usul açısından oldukça önem taşıyan aleniyet ilkesi; idari usulün herkesin gözü önünde ve sözlü olarak yapılması anlamına gelir.³⁶

Auby; idari işlerin herkesin gözü önünde yapılmasının iki durumda olanaklı olduğunu ifade etmektedir. Yazara göre, kimi işler yasanın zorunlu kılması nedeniyle herkesin gözü önünde yapılır. Ancak, yazar, toplu karar organlarının görüşme usulünün kapalı olmasının kuralı olduğunu, görüşmede üçüncü kişilerin hazır bulunmasının iptal nedeni sayılabilecek bir bozukluk olduğunu ifade etmektedir. Yazara göre kimi idari işler de işin doğası gereği herkesin gözü önünde yapılır. Yazar, yasal zorunluluk gereği olarak idari işlerin herkesin gözü önünde yapılmasına yerel yönetim meclislerinin görüşme usulünü örnek olarak göstermekte, işin doğası gereği herkesin gözü önünde yapılan idari işlere ise ihaleleri örnek olarak göstermektedir.³⁷ Auby'nin, yasal zorunluluk gereği idari işlerin herkesin gözü önünde yapılmasına ilişkin gösterdiği örneğin, Türk hukuku açısından da geçerli olduğunu ifade etmek gerekir. Gerçekten de 3.7.2005

33 Azrak, İdari Usul ve Yasalaştırılması, s. 827.

34 Karar hakkında fazla bilgi için bkz. DD, Sayı-68-69, Yıl: 18, 1988, s. 676, 677.

35 Azrak, İdari Usul ve Yasalaştırılması, s. 827.

36 Bkz. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 103.

ibid. özellikle, dip not., 356.

tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 20. maddesinin 4. fıkrasında, kural olarak, belediye meclis toplantılarının halka açık olduğu belirtilmiş, bu hükme, ayrıca, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 12. maddesinin 4. fıkrasında il genel meclisi toplantıları bakımından yer verilmiştir.

Aleniyetin diğer bir unsuru, idari usulün sözlü olarak yapılmasıdır. Azrak'ın haklı olarak belirttiği üzere idari usulün sözlü olması, kamu yönetiminde saydamlık ilkesinin gereklerini daha iyi karşılamakta, usulde ekonomi ve verimliliği artırmaktadır. Bu açıdan, yazara göre, idari usulde sözlülük ilkesi genel kural olarak uygulanmalı, yazılılığa ayrıkçı durumlarda yer verilmelidir. Yazar, idari usulde sözlülük ilkesinin genel kural olarak uygulanması yönünde bir başka nedenin savunma hakları olduğunu ifade etmektedir. Daha somut bir deyişle, yazar, idari usulde yazıldığı, işlerin gizli olmasına olanak verdiğini, aynı zamanda işlerin ağırlaşmasına ve biçimci bir usule dönüşmesine yol açtığını ifade etmektedir. Yazar, sözlülük ilkesinin, ilgilinin dinlenilmesini, dolayısıyla savunma haklarının etkili olmasını sağlayacağını, bildirimler, sözlü ve anında yapılacağı için işlerin hızlanacağını ifade etmektedir.³⁸

Langrod'da savunma haklarının etkili bir şekilde kullanılmasını sağlamak için idari usulde sözlülüğün ana kural, yazıldığına ise ayrıkçı olarak gösterilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yazara göre, idari usulde yazıldığı; ancak yasada öngörülmemişse, ilgili usulde hazır bulunmuyorsa, kendisi ayrıca istemişse veya birden çok ilgilinin var olduğu durumlarda ayrıkçı olarak uygulanması gerektiğini ifade etmektedir.³⁹

Genel idari usul kanunlarına sahip ülkeler, ağırlıklı olarak, idari usulde sözlülük ilkesini benimsemişlerdir. Örneğin; Alman İdari Usul Kanununun 67. maddesinin 1. fıkrasında; yetkili makam sözlü muamelelerden sonra kararını vereceği belirtilerek, idari usulde sözlülük ilkesinin geçerli olduğu somut bir şekilde belirtilmiştir.⁴⁰ Japon İdari Usul Kanununda da, idari işlerin kural olarak sözlülük ilkesine göre yürütüleceğinin öngörüldüğü söylenebilir.⁴¹ Yine, Amerikan Federal İdari Usul Kanununda da; resmi karar verme (formal adjudication) süreci, yargılamadaki duruşma sürecine benzetildiğinden ve yargılamadaki du-

38 Bkz. ibid., s. 103, 104, özellikle dip not., 357. Azrak'ın isabetli olan görüşüne karşın, Türk öğretisinde Akıllıoğlu dahil yazarların büyük çoğunluğunun, gerekçeleri farklı olsa da, idari usulde; yazıldığına esas, sözlülüğün ise ayrıkçı olması ilkesini savduklarını ifade etmek gerekir. Bu görüşler için bkz. ibid., s. 104, 105.

39 Bkz. ibid., s. 104, özellikle dip not., 358.

40 Bkz. Akıllıoğlu, İdare İşleminin Yapılış Usulü, s. 127, dip not, 133.

Fazla bilgi için bkz. Dursun, Japon Merkezi İdare Yönetimi, s. 52-54.

ruşmalar gibi çapraz sorgu esas olduğundan sözlülük ilkesinin geçerli olduğunu savlamak olanaklıdır.⁴²

Türk pozitif hukukunda, Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği gibi oldukça ayrıksı durumlar dışında idari usul bağlamında yazılılık esasının geçerli olduğunu söylemek olanaklıdır.⁴³ Bu tutum, katılımcılık, savunma haklarına saygı ve kamu yönetiminde saydamlık ilkelerine aykırı olduğundan son derece mahzurludur. Türk İdari Usul Kanunu çıkartılırken, kanımca, ilgilinin önem taşıyan sözlü açıklamalarının kamu görevlisi tarafından not alınarak saptanması koşuluyla sözlülük ilkesinin genel kural olarak kabul edilmesi oldukça faydalı olacaktır.

e. Usul Ekonomisi İlkesi

İdari usul açısından önem taşıyan bir diğer ilke, usul ekonomisi, bir başka deyişle usulün ucuz olması ilkesidir. Bu ilke; hukuk devleti ile ilgili usul ilkelerinin ve temel hakların, usul hukuku bakımından etkin bir şekilde dikkate alınmasını; aşağıda anlatılacak olan ölçülülük ilkesine uygun bir şekilde ilgililer ve usule katılan üçüncü kişilerin yükümlülüklerini, olanaklar ölçüsünde sınırlı tutmayı ifade eder.⁴⁴ Obermayer'e göre usul ekonomisi; İdarenin kanuna uygun bir karar alabilmesi için zorunlu olan önlemlerin dışındaki önlemlerden uzak durmasını ve zaman, yer ve organ bakımından somut usul işlemlerini belirlemesini, etkili bir şekilde uygulamasını ve birbirlerine bağlı olarak takip eder şekilde yürütmesini ifade eder. Yazar, İdarenin, usul ekonomisini etkin bir şekilde yaşama geçirebilmek için gereksiz kanıtları toplamaktan kaçınmasını, önce hukuki durumu aydınlatması sonra da bu çerçevede gerçek durumu saptamasını, tanıkları dinlerken karara varmayı kolaylaştıracak yanıt alabileceği etkili soruları seçmesini ve somut usul işlemlerinde her türlü gereksiz kesintilerden kaçınması gerektiğini ifade etmektedir.⁴⁵

König ise İdarenin usul ekonomisi ilkesini etkin bir şekilde yaşama geçirebilmek için ilgiliyi dinleme hakkına büyük önem vermesi gerektiğini ifade etmektedir. Yazara göre,; ilgililerin, idari işleme karşı öne sürdükleri görüşlerin tartışılması, bu kişilerin daha sonra dava yoluna gitmelerini anlamsız kılar. Yazar, ilgiliyi olumsuz bir biçimde etkileyen bütün işlerde sonradan yargı yolu-

42 Amerikan Federal İdari Usul Kanununun özellikleri hakkında bkz. Young, Administrative Procedure Act of U.S.A. s. 19-22.

43 Bkz. Akyılmaz, İdare İşlemin Yapılış Usulü, s. 127.

44 Bkz. ibid., s. 128.

45 Bkz. ibid.

na başvurulmasını önlere biçimde dinlenilmesini sağlamanın idari işlerde ekonomi sağlamakta aynı anlama geldiğini ifade etmektedir.⁴⁶

Bu konuda son olarak; usul ekonomisi ilkesinin; doğru ve adil bir şekilde idari işlem yapılması veya karar verilmesine hiç bir şekilde engel oluşturmadığını ifade etmek gerekir.⁴⁷

f. Ölçülülük İlkesi

Usul ekonomisi ilkesiyle yakın bir bağı bulunan ve önemli bir usul ilkesi⁴⁸ olan ölçülülük; kullanılan aracın, istenilen hedefe ulaşmak için ölçülü olmasını ifade eder. Alman idare hukukunun önemle hukuka uygunluk ölçütlerinden birisi olan bu ilke, idari usulde, usulün sonucu oluşan idari işlem veya kararın niteliğiyle ilgili bir ilkedir. Ölçülülük ilkesiyle, idari işlem veya kararın yöneldiği amaç bakımından elverişli, gerekli ve orantılı olup olmadığı sorgulanır. Ölçülülük ilkesi, İdareyi, fayda-maliyet analizi yapmaya zorlar.⁴⁹*

Ölçülülük ilkesini daha somut olarak ifade etmek gerekirse; yasal yetkisi bulunmak koşuluyla, İdare, kişilerin hak ve özgürlüklerine müdahale eden, bir başka deyişle kişilerin hak ve özgürlüklerini sınırlandırıcı işlemler yaparken ölçülülük ilkesine uygun davranabilmek için başvurduğu araç, sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmalı, yine aynı araç sınırlama amacı bakımından gerçekten gerekli olmalı, araç ve amaç ölçüsüz bir oran içinde bulunmamalıdır.³⁰ Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere; üst bir ilke olan ölçülülük ilkesinin alt ilkelerini elverişlilik, gereklilik ve orantılılık ilkeleri oluşturmaktadır. İdari organlar, özellikle kolluk kuvvetleri; ülkemizde yaygın bir şekilde ölçülülük ilkesine aykırı idari işlem veya eylem yaptıklarından söz konusu alt ilkelerin biraz ayrıntılı olarak incelenmesi uygun olacaktır.

Ölçülülük ilkesinin ilk alt ilkesini oluşturan elverişlilik; İdarenin, bireyin hak ve özgürlük alanına müdahale eden işlem veya eylemlerinin kanunun amacına uygun olmasını, bir başka deyişle, İdarenin aldığı önlemin istenilen sonuca bir katkı getirmesi olarak anlaşılmalıdır. İdarenin aldığı önlemin amacı tam olarak gerçekleştirmesi gerekmez, kısmen gerçekleştirmesi de yeterlidir.

46 Bkz. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 95.

47 Bkz. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 128.

48 Örneğin, İsviçre Federal Usul Kanununun 42. maddesinde; idari merci, şartların gerektirdiğinden daha ağır cebir yolları kullanamaz şeklinde ölçülülük ilkesine özel bir vurgu yapılmıştır. Bkz. Kıratlı, a.g.m., s. 56.

49 Karş. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 184.

v1 Bkz. Sağlam, Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, s. 114 ve Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 93.

Ölçülülük ilkesinin gereklilik alt ilkesi; bireyin temel hak ve özgürlüğünü sınırlamanın dayandığı amacı gerçekleştirmek için ilgili temel hak açısından en yumuşak aracın seçilmesi anlamını ifade eder. Eğer İdarenin elinde bireyin hak ve özgürlüklerini sınırlandırıcı çeşitli araçları varsa, bunlardan hak ve özgürlüğü en az sınırlandıran aracı seçmesi gerekir. Son bir ilke olan orantılılık alt ilkesi ise; İdarenin aldığı önlemin yöneldiği kişiye ölçüsüz bir yükümlülük getirmemesi, onun için beklenmedik nitelikte olmaması anlamını taşır.⁵¹

İdari işlem veya eylemler bağlamında ölçülülük ilkesine gerek Alman Federal Yüksek İdare Mahkemesi, gerekse Danıştay içtihatlarında yer verilmektedir. Bu ilkeyi, Alman Federal Yüksek İdare Mahkemesi, özellikle, yabancıların sınır dışı edilmesi işleminde kullanmış ve yapılan sınır dışı işleminin yabancının yaşama hakkı ve beden bütünlüğünü tehlikeye düşürecek olması halinde, ölçülülük ilkesine aykırı olarak karar alındığı sonucuna varmıştır.⁵² Danıştay'da bu ilkeyi, özellikle disiplin cezaları bakımından olmak üzere kişilerin Anayasa ile güvence altına alınmış temel hak ve özgürlükleriyle ilgili idari işlemlerde uygulamakta ve yapılan işlemle kişilerin özgürlük alanına yönelik müdahale arasında adil bir dengenin olmaması halinde, işlemi iptal etmektedir.⁵³ Bu açıdan kanun koyucu gibi İdare de yapmış olduğu düzenlemelerde her şeyden önce “anayasaya uygunluk” esasını dikkate almak zorundadır.⁵⁴

g. Her Bir Durumun Özel Olarak İncelenmesi İlkesi

Her bir durumun özel olarak incelenmesi ilkesi şeklindeki idari usul ilkesi; İdarenin, karar almadan önce, her işi teker teker inceleme, araştırma ve soruşturmaya tabi tutmasını, bir ilke kararına dayalı olarak birel ve özgül işlemleri seri halinde yapmaya kalkışmaması anlamını taşır.⁵⁵ Her bir durumun özel olarak incelenmesi ilkesi, otomatik işlemler (örneğin, Öğrenci Seçme Sınavı “ÖSS”) bakımından bile geçerli olan bir ilkedir.⁵⁶

Her bir durumun özel olarak incelenmesi ilkesi, Fransa'da idari yargı içtihatlarında uygulama alanı bulmaktadır. Gerçekten de, Fransız Danıştay'ı 7 Ağustos 1920 tarihli Secrettant ve 16 Kasım 1928 tarihli Foucher davalarında,

51 Fazla bilgi ve karşılaştırma için bkz. Sağlam, *ibid.*, s. 111-117.

52 Bkz. Akyılmaz, *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s. 185, özellikle dip not, 472.

53 M Danıştay'ın konu hakkındaki kararları için bkz. *ibid.*, s. 185, 186, dip not, 473, 474.

54 Bkz. *ibid.*, s. 186.

Bkz. Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 409, 410.

56 Fazla bilgi için bkz. Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt 1*, s. 340, 341.

karar alması gereken her olayda, İdarenin, her duruma özgü verileri dikkate alarak kararını oluşturması gerektiği ifade edilmiştir.⁵⁷ *

h. Takdir Yetkisinin Doğru Kullanılması İlkesi

İdarenin takdir yetkisi; kanun koyucu tarafından belirsiz olarak bırakılmış bulunan davranış koşullarını belirleme yetkisi ve serbestisidir. Bir başka deyişle, takdir yetkisi; İdarenin ya kamu düzeni, milli güvenlik, lüzum, ihtiyaç gibi belirsiz kavramlar ile düzenlenmiş olan davranış koşullarını belirleme ya da kanunda belirtilen çeşitli davranış biçimlerinden birini ya da ötekini haklı kılacak nedenleri belirleme yetkisi ve serbestisidir. Kısacası, takdir yetkisi; İdarenin davranış koşullarındaki belirsizlikten kaynaklanan bir yetki ve serbestidir.⁵⁸

Takdir yetkisinin doğru kullanımından kastedilen husus ise; İdarenin takdir yetkisi kullandığı bütün durumlarda bu yetkiyi kanunun öngördüğü koşullara veya amaca uygun bir şekilde kullanmasıdır.⁵⁹ Takdir yetkisinin doğru kullanılması; daha somut bir deyişle, İdarenin, kendisine takdir yetkisi veren yasa kuralında kullanılan belirsiz kavramın nesnel anlamı ve kanun koyucunun amacı doğrultusunda takdir yetkisini kullanmasıdır.⁶⁰ Takdir yetkisinin doğru kullanılması ilkesi, sadece ilgililerin hak ve özgürlüklerine müdahale eden idari işlem veya eylemlerde değil, ilgiye bir çıkar sağlanması veya ilgili tarafından istenen bir çıkarın kendisine tanınmaması durumlarında da geçerli olan bir ilkedir. Çünkü bu konularda da genellikle İdarenin takdir yetkisi bulunmaktadır. Takdir yetkisinin doğru olarak kullanılması ya da bütün kanunların sonul ereği olan kamu yararının gerçekleştirilmesi için ilgilinin çıkarlarının buna göre dengelenmesi gerekir. Bu dengeyi sağlamanın en iyi yolu takdir yetkisi kullanılmadan önce ilgilinin dinlenilmesidir.⁶¹

Takdir yetkisinin kullanım koşulları, Alman İdari Usul Kanununun 40. maddesinde gösterilmiştir. Maddeye göre; idari bir makam, takdir yetkisi içinde hareket etmekle yetkilendirilmiş ise takdir yetkisini; yetkilendirmenin amacı ile uyumlu bir biçimde kullanmak ve hukuki sınırlarını gözetmek zorundadır. Bu hükümden; İdarenin takdir yetkisi kullanabilmesi için mutlak surette kanuna dayanması ve bu saptamadan sonra diğer bir aşamaya geçilerek takdir yetkisi kullanımının yetkilendirme sınırları içinde kalıp kalmadığı ve yetkilendirme

57 Bkz. Gözler, a.g.e., s. 274.

58 Günday, 1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları, s. 146.

59 Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 95.

60 Günday, 1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları, s. 147.

61 Bkz. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 94, 95.

kuralı dışında kalan bütün normatif düzenlemeler açısından takdir yetkisi kullanmanın hukuka uygun olup olmadığının araştırılması gerekir. Takdir yetkisi ile ilgili olarak dikkate alınacak bir başka husus, takdir yetkisinin, kanunda gösterilen amaca uygun olarak kullanılıp kullanılmadığıdır. Takdir yetkisinin amacı, sadece takdire yetki veren kanundaki amaçla sınırlandırılmamıştır. İdare, özellikle temel hakları etkileyen durumlarda, diğer hükümleri de dikkate almak zorundadır. Alman öğretisi, 40. madde hükmünden, takdir yetkisini kullanırken İdarenin; eşitlik, sosyal devlet, hukuk devleti ve bunun içerdiği temel hak ve özgürlükler, ölçülülük ilkesi ve en az müdahale ilkesi⁶² ile bağlı olduğu esasını çıkarmaktadır.⁶³

İdarenin takdir yetkisini kullanırken dikkate alacağı ilkeler konusunda pozitif hukukumuzda genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, pozitif hukukumuzda genel bir düzenlemenin bulunmaması, İdarenin takdir yetkisini kullanırken keyfi bir şekilde hareket edebileceği anlamını taşımaz. İdarenin takdir yetkisini kullanırken dikkate alacağı ölçütler Danıştay içtihatları tarafından ortaya konulmuştur. Danıştay'a göre takdir yetkisi yasal çerçevede kullanılmalı, bu yetki kullanılırken; sosyal devlet, eşitlik, kamu yararı, kamu görevinin gerekleri, idarenin bütünlüğü ve ölçülülük ilkelerine uygun hareket edilmelidir.⁶⁴

i. İlgiliye Savunma Hakkı Verilmesi İlkesi

İlgiliye savunma hakkının verilmesi ilkesi; sadece idari tasarrufların oluşturulmasında değil, yaşamın bütün evrelerinde geçerli olan bir doğal hukuk kuralıdır. Gerçekten de; “hiç kimse kendi davasının yargıçı olamaz” ve “savunması alınmadan hiç kimseye yaptırım uygulanamaz” şeklindeki ilkeler yaşamın her alanında geçerli en temel doğal hukuk kurallarıdır.⁶⁵

Savunma hakkının kutsal bir hak olduğunu savlamak bile olanaklıdır. Gerçekten de, Tanrı, Adem'i Cennetten kovmadan önce yasaklanan ağaçtan niye meyve yedin diye Adem'e önce savunma hakkı vermiştir.⁶⁶

62 Ölçülülük ilkesi ile en az müdahale ilkesi birbirinden farklıdır. Çünkü en az müdahale ilkesinde takdir yetkisi, kararın alınmasında değil, karar seçeneklerinden birinin seçiminde ortaya çıkar. Bkz. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 185, dip not, 471.

63 Bkz. ibid., s. 175, 176.

64 Çalışmanın kapsamını genişletmemek açısından sadece bu ilkelere deyinilmekle yetinilecektir. Konu hakkında fazla bilgi için bkz. ibid., s. 176-186.

65 Wade, a.g.e., s. 4.

66 ibid., s. 142.

Savunma hakkına tarihin her devrinde büyük önem verilmiştir. Nitekim, Romalılar, esirlere bile savunma hakkını tanımışlardı.⁶⁷ Hukukumuzda da yargı organları önünde savunma hakkının gerekli olduğuna yönelik bir kurala yer verilmiştir. Gerçekten de, Anayasanın hak arama hürriyeti başlıklı 36. maddesinin 1 inci fıkrasında; herkesin, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkı ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Erem'in isabetli olarak belirttiği üzere Anayasanın bu hakkı hak arama hürriyeti içerisinde değerlendirmesi yerinde değildir. Çünkü savunma hakkı, başka bir hak içinde düşünülemeyecek kadar sınırsız olan bir haktır. Diğer taraftan yazar, savunma hakkının sadece yargı mercileri için özgülmesini doğru bulmamakta, ceza davalarında dahi henüz yargı mercilerine intikal etmeden savunma hakkının gerekli olduğu aşamaların da bulunduğunu ifade etmektedir.⁶⁸

Kutsal ve yaşamsal bir önem taşımaya rağmen hukukumuzda idari bir işlem veya karar alınmadan önce İdare önünde savunma hakkını düzenleyen genel bir kural bulunmamaktadır. Sadece disiplin işlerine özgü olmak üzere, savunma hakkının tanınması gerekliliği Anayasanın 129. maddesinin 2. fıkrasında ifade edilmiştir. Bu hükme göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Bu hüküm, disiplin cezaları verilmeden önce ilgililerin savunmalarının alınmasını şart koştuğundan savunma hakkına uyulmadan verilen bir disiplin cezası hukuka aykırı olacaktır.⁶⁹

İdari işlerde savunma hakkı bakımından Fransız hukukundan etkilenen Türk hukukunda sadece disiplin işlerinde savunma hakkının tanınmasının kökenini Fransa'daki tarihi ve pratik nedenler oluşturmaktadır. Gerçekten de, Fransız Hukukunda idari işlerde savunma hakkı deyimi ilk defa disiplin soruşturmalarında kullanılmıştır. Bu kullanım, disiplin işlerinin ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku kökenli olması nedeniyle kabul edilmiştir. Fransa'da, diğer taraftan, sadece disiplin işlerinde, yargılamadan yararlanma en yoğun bir görünüm almıştır. Daha somut bir şekilde ifade etmek gerekirse; hakkında disiplin soruşturması yapılan kişinin durumu sanığın durumuna, hakları da yargılamadaki taraf haklarına benzetilmiş ve ilgilinin bu haklardan öteki idari usullerde rastlanmayan ölçüde en geniş bir şekilde yararlanması esası benimsen-

67 Erem, Ceza Usulü Hukuku, s. 162.

68 ibid.

69 Bkz. Günay, İdare Hukuku, s. 134.

miştir. Çünkü burada ilgilinin cezalandırılması söz konusudur. Bir başka deyişle, burada bir idari ceza hukuku alanı ve bu alanda ilgilinin en üst seviyede korunması ve kendisine savunma hakkı tanınması söz konusu olmaktadır.⁷⁰

İlgiliye savunma hakkı verilmesi ilkesi, yukarıda da belirtildiği üzere temel bir doğal hukuk ilkesi olduğundan idari işlem ve kararların tabi olacağı kuralları belirleyen genel bir idari usul yasasının bulunmaması hatta ilgili normda ilgilinin savunmasının alınması öngörülme bile bu durum savunma hakkına uyulmaması için geçerli bir mazeret oluşturmaz. Özellikle ilgiliye idari bir yaptırım uygularken savunma hakkına uyulması mutlak bir zorunluluktur. Bu konuda önce İngiliz hukukundan iki örnek verilecektir.

İngiltere'de 1855 yılında çıkartılan bir yasaya göre, 7 gün önceden Çalışma Kuruluna haber vermeden hiç kimse Londra'da bir inşaata başlayamaz. Yasaya göre, bu kurala uygun davranmayan, bir başka deyişle 7 gün önceden Çalışma Kuruluna inşaata başlayacağını bildirmeyen kimsenin yapmış olduğu inşaat söz konusu kurul tarafından yıktırılır. 1863 yılında bir kişi Çalışma Kuruluna haber vermeden inşaatına başlamış ve inşaat seviyesini ikinci kata kadar getirmiştir. Bu durumu haber alan Çalışma Kurulu gece geç saatte görevlileri göndererek inşaatını yıktırmıştır. Çalışma Kurulunun yaptığı iş Yasanın lafzına uygun düşmekteydi. Ancak inşaat sahibi, inşaatının yıktırılması nedeniyle uğradığı zararın giderilmesi için bir tazminat davası açmış ve açmış olduğu tazminat davasını kazanmıştır. Mahkemeye göre her ne kadar Çalışma Kurulunun yaptığı yıkım işi Yasaya uygun olsa da, Çalışma Kurulunun bu idari yaptırımı uygularken ilgilinin savunmasını alması gerekirdi. Mahkemeye göre, ilgilinin savunmasının alınmaması olgusu, tek başına, ilgili kişinin tazminata hak kazanması için yeterlidir.⁷¹

Bu konuda verilecek diğer örnek olay ise 1939 yılında Oxford'da yaşanmıştır. Bir konut şirketi sahibi olduğu evlerin yanındaki yola iki duvar yaptırmış, söz konusu duvarlar Oxford Kent Konseyi tarafından yıktırılmıştır. Bunun üzerine konut şirketi olayı yargıya taşımış ve tazminat talebinde bulunmuştur. Olayı inceleyen mahkeme, konut şirketinin talebini yerinde bulmuş ve Kent Konseyinin yaptığı işlemi haksız fiil olarak nitelendirmiştir. Mahkeme, olayı haksız fiil olarak nitelendirirken diğer unsurlar yanında; konut şirketine savunma hakkı olanağının verilmemesi nedenini de ileri sürmüştür. Bu davada mahkeme başkanı Rolls özellikle şu hususu vurgulamıştır: yıkma yetkisi gibi bir

70 Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 60, 61.

Konu hakkında fazla bilgi için bkz. Wade, a.g.e., s. 143 vd.

güçle donatılan yerel idare özellikle yıkma kararı verirken yargı-benzeri bir konumda bulunmaktadır. Yargı-benzeri bir karar alan yönetim, söz konusu kararını alırken böyle bir karar alma niyetinde olduğunu önceden ilgiliye haber vermeli veya niyet açıklamayı olmadan doğrudan icrai bir karar alıyorsa ilgiliye savunma fırsatı tanınmalıdır.⁷²

Yasalarımızda İdare önünde savunma hakkına açıkça yer verilmeyen hâllerde bile Türk hukukunda da özellikle idari yaptırım uygulanırken ilgilinin savunma hakkına riayet edilmesi gerektiği esas benimsenmiştir. Bu konuda Danıştay içtihatlarından iki örnek aşağıda verilmektedir.

İlk örnek 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunuyla ilgilidir. Danıştay'ın 7.12.1989 tarih ve E. No: 1988/6, K. No: 1989/4 sayılı İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararıyla, Sıkıyönetim Komutanlarının istemi üzerine görevlerine son verilen kamu personeli ile ilgili olarak 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasasının 2. maddesinin 2766 sayılı Yasa ile değişik son fıkrasında yer alan "... bir daha kamu hizmetlerinde çalıştırılmazlar." hükmünün sıkıyönetim süresiyle sınırlı olarak uygulanması gerektiği hakkında bir hüküm verilmiştir.

Danıştay söz konusu kararını gerekçelendirirken İş ve Meslek Bakımından Ayrım Hakkında 111 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesinin 1, 2 ve 4. maddeleri, İnsan Hakları Evrensel Beyanamesinin 5. ve İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin 3. maddesi gibi Türkiye'de yasa gücüne sahip Uluslararası Hukuk Metinlerine ve savunma hakkına dayanmıştır.

Kararda; savunma hakkının önemi konusunda şu düşüncelere yer verilmiştir: "Sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkinin kullanımı yasada başlıca iki nedene dayandırılmıştır. 1- Sıkıyönetim bölgesinde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeni açısından çalışması sakıncalı görülmek, 2- Hizmetleri yararlı olmamak. Görüleceği üzere sıkıyönetim komutanının takdirine esas olacağı nedenlerin tanımını yapmak, oluşumunu saptamak, niteliğini ve sınırlarını ortaya koyabilmek oldukça güçtür ve bu nedenler, büyük ölçüde kişisel değerlendirmelere bağlı olarak değişebilecek bir özellik göstermektedirler. Özellikle "hizmetleri yararlı olmamak" nedeni, sıkıyönetim komutanlarının uzmanlık alanı dışında kaldığından, kamu idarelerine ve bu idarelerin yetkili yöneticilerine, sıkıyönetim komutanlarına öneride bulunmak suretiyle, kendi statüleri içinde sahip olmadıkları, kişisel yargılarına bağlı yeni bir yetki sağlamış ve bu yolla çok sayıda kamu görevlisinin işlerine son verme imkanı ortaya çıkmıştır.

72 Olay hakkında fazla bilgi için bkz. ibid., s. 146.

Bu yetkiye dayanılarak yapılan idari işlemlerin her türlü denetimin dışında tutulması, yetkinin kamu yararı dışındaki amaçlarla da kullanılmasına müsait bir ortam oluşturmuştur. Böylece 18.3.1926 günlü, 788 sayılı Yasanın 59 uncu maddesinde kaldırıldığı açıklanan “idareten azil” müessesesi yeniden ihdas edilmiş ve Türk kamu personeli hukuku 1926 yıllarının gerisine götürülmüştür. Yetkinin kullanılması için maddede hiç bir usulün öngörülmemiş olması da kamu personeli yönünden tümüyle güvencesiz bir ortam yaratmıştır. Örneğin, kişinin genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeni açısından bölgede çalışmasının sakıncalı olduğunun nasıl saptanacağı; kamu görevlisinin hizmetinde yararlı olmadığını sıkıyönetim komutanının bilmesi ve değerlendirmesi mümkün olmadığına göre bu öneriyi kimin yapacağı; kişi hakkında toplanan bilgilerin veya yapılan önerinin, gerçekliği ve doğruluğunun nasıl denetleneceği gibi konularda yasada herhangi bir açıklık bulunmadığı gibi, çok ağır bir ceza niteliğini taşıyan bu işlemin uygulanmasından önce ilgiliye savunma hakkı da tanınmamıştır.”⁷³ Görüldüğü üzere sıkıyönetim komutanlarınca ilgililere savunma hakkının verilmemesi, Danıştay tarafından, haklı olarak, açıkça eleştirilmektedir.

İkinci örnek; Danıştay’ın sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesinin feshiyle ilgili olarak verdiği bir karardır. Danıştay Beşinci Dairesinin; 6.6.1991 tarih ve E. No: 1990/4297, K. No: 1991/1099 sayılı kararıyla; savunma hakkının gereğince kullanılmasına olanak sağlanmasının “adil” ve “hakçı” bir yargılamanın gereği olduğu görüşü savunulmuştur. Olayda; hizmet sözleşmesi ile T.C. Merkez Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğünde elektrik mühendisi olarak çalışan davacı; sözleşmesinin yenilenmeyerek görevine son verilmesine ilişkin işlemin iptali ile özlük ve öteki maddi haklarının yasal faizi ile birlikte tazminat olarak kendisine ödenmesi istemiyle dava açmış, ancak, Ankara 4. İdare Mahkemesi ilgilinin davasını reddetmiştir. Ankara 4. Mahkemesi; 23.5.1990 tarih, E: 1989/462, K: 1990/1607 sayılı kararıyla, 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının 32. maddesinin son fıkrası ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Memurları Yönetmeliğinin 1. maddesinin 3. fıkrası ile hizmetlerine ihtiyaç duyulması halinde idareye sözleşmeli personel çalıştırabilme olanağının tanındığı, sözleşmeli personel olarak atanan kamu görevlilerinden sözleşme süresi sona erenlerin yeniden atanıp, atanmayacakları hususunda idareye tanınan takdir yetkisinin yargısal denetime tabi bulunduğu, elektrik mühendisi olarak hizmetine ihtiyaç bulunmaması ve uyum içinde çalışmaması nedeniyle davacının sözleşmesinin yenilenmemesinde yasaya aykırılık bulunmadığı

73 Karar hakkında Bkz. Danıştay Dergisi Yıl: 20, Sayı: 78-79, 1990, s. 50-67.

gibi, asli ve sürekli bir kamu hizmeti niteliği de bulunmayan bu görev için davalı idarenin yeniden sözleşme yapmaya zorlanamayacağı gerekçesini ileri sürerek davayı reddetmiştir.

İlgilinin Ankara 4. Mahkemesinin kararını temyiz etmesi üzerine Danıştay Beşinci Dairesi, söz konusu idare mahkemesinin kararını oybirliğiyle bozmuş ve kararında savunma hakkı konusunda şu görüşlere yer vermiştir: “İşlemin tesisinde izlenen yöntem nedeniyle konunun savunma hakkı ile ilgili boyutu üzerinde de durmak gerekir. Olayda davacı hakkındaki işleme dayanak yapılan ve uyumsuzluğun kanıtı olarak değerlendirilen “raporlar”daki suçlamalar idarece, işlemin tesisinden önce davacıya bildirilmediği gibi Mahkemenin de söz konusu belgeleri davacıya tebliğ etmeden karar verdiği anlaşılmaktadır. Oysa savunma hakkı 1982 Anayasasının 36/1. maddesiyle güvenceye bağlanmış olduğu gibi temel hak ve hürriyetlerle ilgili uluslararası sözleşmelerle de, bu hakkın tanınması ve kullanım yollarının açık tutulması güvenceye alınmıştır. Görülmeyene, bilinmeyene karşı iddia ve savunmada bulunmanın güçsüzlüğü hatta imkansızlığı açıktır. Hakkında kimi suçlamalar nedeniyle ve bu suçlamalara dayanılarak özlük haklarını ihlal edecek biçimde işlem tesis edilecek ilgiliye, idarenin işlemini gerekli kılan suçlama konularını önceden açıkça bildirerek savunmasını almasının idari işlemlere güveni ve hukuka uygunluk yönünden isabet oranını artıracacağı kuşkusuzdur. İdarenin bu yola gitmeden işlem tesis etmesi halinde ise mahkemenin, yasaların özel düzenleme hali hariç, ilgili belgeleri davacıya tebliğ edip savunmasını aldıktan sonra hüküm tesis etmesi “adil” ve “hakça” bir yargılamanın temel koşuludur...”.

Kararın sonuç kısmında ise şu görüş savunulmuştur: “Sonuç olarak; hakkında disiplinler veya cezai nitelikte herhangi bir soruşturma açılmayan ve hizmetine ihtiyaç olduğu yapılan ilandan anlaşılan davacının hizmet sözleşmesinin feshine dayanak tutulan belgelerin yargılama aşamasında Mahkemece adı geçene tebliğ edilerek bilgilendirilmesi ve savunması alındıktan ve buna göre gerekli değerlendirmeler yapıldıktan sonra uyumsuzluğun çözümlenmesi gerekirken bu yola gidilmeden davanın reddedilmesinde hukuki isabet görülmemiştir...”⁷⁴ Bu karar savunma hakkının önemini somut bir şekilde ortaya koymaktadır.

j. İlgiliyi Dinleme İlkesi

Bu ilkeye göre; idari tasarruflar yapılmadan önce ilgililerin dinlenmesi, şayet işin niteliği ilgiliyi önceden dinlemeye elverişli değilse sonradan kendisine bir itiraz olanağının verilmesi gerekir. Bu ilke Anglo-Amerikan

hukukunda (audi alterem partem = karşı tarafı dinleme) diye belirtilmekte ve uygulanmaktadır. Bu ilke Kıta Avrupa'sı ülkelerinde değişik adla da olsa (örneğin Almanya'da "rechtliches gehör") uygulama alanı bulmaktadır.⁷⁵

Karşı tarafı dinleme ilkesi bir başka deyişle audi alterem partem ilkesi temel bir doğal hukuk ilkesidir. Bu ilke, idari usulün bütün sürecini kapsayan bir ilke olup, başarılı bir şekilde doğal hukuktan idare hukukuna aktarılmıştır.⁷⁶ İlgiliyi dinleme ilkesi doğal hukuk ilkesi olmasına rağmen Türkiye'de disiplin cezası dışındaki idari işlemlerde ilgiliyi dinleme hakkına yeterli bir şekilde uyum gösterilmemektedir.⁷⁷

Karşı tarafı dinleme ilkesine uyulmasının büyük faydaları bulunmaktadır. Akıllıoğlu'nun belirttiği üzere bireyin çıkarlarıyla kamu yararının dengelenebilmesi ancak idari makamın iradesinin yöneldiği kişiye kendi görüşünü açıklayabilme olanağı vermekle olanaklıdır. Yazar, katılımcılık ilkesi doğrultusunda idari işlemin yöneldiği ilgili kişinin İdarenin hukuki müdahalesine karşı kendisini hazırlayabilmesini, tek yanlı olarak emir ve zorlama sürprizi ile karşı karşıya bırakılmamasını ifade etmekte ve idari işleri düzenleyen normların çoğu kez uzmanlarınca bile zor kavranır nitelikte oldukları göz önüne alınırsa, uygulamada kişisel kusur ve hizmet kusurunun önüne geçilmesi bakımından da dinlenilmeye yer verilmesinin öneminin daha fazla olarak ortaya çıktığını belirtmektedir.⁷⁸

İlgiliyi dinleme ilkesiyle, ilgiliye savunma hakkı verilmesi ilkesi arasında ayrılmaz bir bütünlük bulunmaktadır. Hatta kanımızca, karşı tarafı dinleme ilkesini küme olarak nitelendirirsek ilgiliye savunma hakkı verilmesi ilkesini söz konusu kümenin alt kümesi olarak nitelendirmek olanaklıdır. Çünkü, disiplin işleri ve diğer idari yaptırımlarda ilgilinin dinlenmesi; savunma hakkını adını alırken, diğer idari faaliyetlerde karşı tarafı dinleme ilkesi olarak adlandırılır. İdarenin faaliyetlerinin büyük bir kısmını idari yaptırım dışındaki faaliyetler oluşturduğu için karşı tarafı dinleme ilkesinin savunma hakkı ilkesinden daha fazla olarak uygulama olanağı bulacağı açıktır.

İlgilinin dinlenilmesi hakkının idari yaptırım uygulanıp uygulanmadığına göre farklı adlandırılması son derece doğaldır. Gerçekten de idari yaptırım alanında ilgilinin korunması ve kendisine savunma hakkı tanınması söz konusu 75 Bkz. Balta, İdare Hukukuna Giriş, s. 199.

76 Wade, a.g.e., s. 141.

77 Bkz. Balta, a.g.e., s. 199, 200.

78 Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 60, 61.

iken idari yaptırım dışındaki işlerde asıl olan ilgilinin sahip olduğu haklar değil fakat İdarenin karar almada gerçeğe yaklaşabilmek için kullandığı yetkilerden bir kısmının ilgililere tanınması olgusu ön plana çıkar. Bu nedenle bu tür işlerde ilgili, savunma hakkını değil fakat görüş bildirme yetkisini kullanır. Bununla birlikte, bu kullanım, her zaman aynı şeyden ibaret değildir. İdari usulün karşı tarafı dinleme ilkesinin gereklerine göre kimi zaman ilgiliye sadece bir uyanda bulunulması yeterli iken, bazen ilgiliden görüş bildirmesinin istenmesi, bazen de bu görüş bildirme karşı görüşlerle birlikte bir tartışmanın örgütlenmesini, bir başka deyişle duruşmanın yapılmasını gerektirir.⁷⁹

İlgiliyi dinleme ilkesi idari usulün ayrılmaz bir parçasını oluşturduğundan idari usul yasalarına sahip bulunan ülkelerin usul yasalarında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Örneğin, Amerika'nın Federal İdari Usul Kanununda ilgiliyi dinleme ilkesi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve bu bağlamda yasal soruşturmalarda dinleyen karar vermesi ve kararın kayıtlara dayalı olması esası benimsenmiştir.⁸⁰ Oldukça önemli olan bir ilke olan dinleyen karar verilmesi ilkesi üzerinde biraz durmak uygun olacaktır.

Amerikan Federal İdari Usul Kanunu; dinleyen karar vermesi ilkesini benimsemiştir. Daha somut bir deyişle, ilgili kişinin sorunu alt seviyedeki kamu görevlisi tarafından dinlenirse bile idari karar, sorunu dinleyen alt seviyedeki kamu görevlisi tarafından verilmeli ve ilgili kişi, idari karara karşı kararı veren o alt kamu görevlisinin bağlı olduğu kurum veya kuruluşa itiraz etmelidir. Gerek alt görevli tarafından verilen kararlarda gerekse itiraz üzerine kurum veya kuruluş tarafından verilen kararlarda gerekçe gösterme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu zorunluluk nedeniyle, itiraz üzerine kurum veya kuruluş tarafından verilen kararlarda kurum veya kuruluş daha az bir serbestlik içerisinde bulunmaktadır. Çünkü kurum veya kuruluş kararında hem gerekçe götürececek hem de dinleme görevlisinin kararının aksine bir karar vermek istiyorsa dinleme görevlisinin gösterdiği gerekçeleri çürütmesi gerekecektir.⁸¹

İlgiliyi dinleme ilkesi idari usul açısından oldukça önemli bir ilke olduğundan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin yukarıda belirtilen 77/31 sayılı Kararında beş temel ilkedен birisi olarak düzenlenmiştir. Bu ilkeye göre; haklarını, özgürlüklerini ya da menfaatlerini olumsuz yönde etkileyebilecek nitelikte her idari işleme karşı ilgilinin; savlarını ve olguları öne sürme ve

79 ibid.,s. 60, 61.

80 Wade, a.g.e., s. 179.

81 Fazla bilgi için bkz. ibid., s. 180 vd.

uygun durumlarda İdare tarafından göz önünde alınması gereken kanıtları sunma hakkı vardır. Uygun durumlarda, İdare, olayın niteliğiyle uyumlu olarak uygun zaman ve tarzda ilgili kişiyi bilgilendirir.⁸²

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 77/31 sayılı Kararının Ekinde, Kararda benimsenen beş ilkenin yorumuna da yer verilmiştir. İlgiliyi dinleme ilkesinin yorum kısmında; idari kararın temelini oluşturan bireyle idare arasındaki ilişkilerde yüksek seviyede hakkaniyeti sağlama fikrine uygun olarak, bu ilke, ilgiliye idari süreç döneminde dinlenilme olanağı sağladığı, bu olanağın ilgiliye; olayları ortaya koyabilmek, düşünce ileri sürebilmek ve uygun durumlarda kanıt getirebilmeyi kapsadığı belirtilmiştir. Böylelikle ilgili kişinin idari işlemle ilgili sürece katılımının sağlanacağı ve söz konusu kişinin kendi haklarını, özgürlüklerini ve meşru menfaatlerini savunabilme olanağına kavuşacağı ifade edilmiş, dinlenilme hakkının lafzı yorumuna gidilmemesi gerektiği, kişinin hangisi uygunsa yazılı veya sözlü olarak durumunu sunacağı yine yorumda belirtilmiştir.

Bu ilkeyle ilgili yorumun devamında; dinlenilme hakkının idari işlemde dolayı ilgili kişinin hak, özgürlük veya menfaatinin olumsuz olarak etkilenebileceği durumlarda tanınması gerektiği, idari kararın, ilgilinin başvuru üzerine ve onun isteminin tümünü karşılayacak bir şekilde alınması durumunda dinlenilme hakkının tanınmasının gerekli olmadığı ifade edilmiştir.

Bu ilkenin yorumunda; ilgili kişinin olayları, düşünceleri veya kanıtları idari sürecin hangi aşamasında ortaya koymasının gerekli olduğu kesinlik ölçüsünde belirtilmemiştir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin alt komitesi, dinlenilme hakkının idari işlemin yapılmasından önce tanınması gerektiğini önermesine rağmen bu öneri Bakanlar Komitesi tarafından benimsenmemiş, idari usul boyunca idari işlemin gözden geçirilmesine olanak veren çok değişik idari uygulamaların bulunduğu göz önüne alınarak kesin bir ölçüt koymanın güç olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte; dinlenilme hakkının etkililiğini sağlamak amacıyla ilgili kişi tarafından dinlenilme hakkı kapsamında ileri sürülen olay, düşünce ve kanıtların idari organ tarafından göz önüne alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yine yorumda; dinlenilme ilkesinin, iyi ve etkin kamu yönetimi anlayışının genel ilkeleriyle uyumlu olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, örneğin idari kararın alınmasının derhal alınmasının gerekli olduğu durumda ilgili

82 Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 77/31 sayılı Karar ve Ek'ini Türkçe'ye çevirirken Akıllıoğlu'nun yaptığı çeviriden kısmen yararlanmakla birlikte büyük ölçüde söz konusu karar ve ekinin İngilizce metnini dikkate aldık.

kişinin dinlenilmesinin zorunlu olmadığı belirtilmiştir. Yine, kalıcı nedenlerden ötürü ilgili kişinin dinlenilmesinin olanaksız veya uygulanamaz olduğu durumlarda da ilgilinin dinlenilmesinin gerekli olmadığı ayrıca, yönetimin uygun bir hızla işleminde kamu yararının bulunduğu hâllerde ilgili kişinin dinlenilmesinin aşırı derecede idari süreci yavaşlatabileceği durumlarda da ilgiliye dinlenilme hakkının tanınmasının gerekli olmadığı ifade edilmiştir.

Bu ilkeyle ilgili olarak yapılan son yorunda; ilgilinin dinlenilme hakkını etkili bir şekilde kullanabilmesi için bu haktan bilgisinin olması gerektiği ifade edilmiştir. Daha somut bir deyişle, İdare; ilgili kişiye olayları, düşüncelerini ve kanıtlarını uygun bir sürede ortaya koymasına olanak tanımalıdır. İlgili kişiye bilginin; mektup, basın ilanı veya uygun yerlerde asılacak afişler gibi çeşitli duyuru yollarıyla verileceği yine yorunda belirtilmiştir.

k. Katılımcılık İlkesi

İlgiliyi dinleme ilkesi ile sıkı sıkıya bağlı olan bir başka idari usul ilkesi, katılımcılık ilkesidir. Özay'ın da belirttiği üzere, bu ilke; İdarenin karar almak üzere yaptığı toplantılara isteyen yetkili olarak katılmasını, daha somut bir deyişle, ilgililerin; Meclis, Encümen, Kurul ve benzeri toplu karar organlarının görüşmelerini izleyebilme, o toplantılarda görüşlerini açıklayabilme olanağını ifade eder.⁸³ Katılımcılık ilkesi; İdarenin yalnızca takdir yetkisinin bulunduğu hallerde değil, bağlı yetkisinin bulunduğu hallerde de geçerli olan bir ilkedir.⁸⁴

Katılımcılık ilkesi, sadece idari usul bakımından önemli bir ilke niteliğinde bulunmamakta, yönetimde demokrasi anlayışını yerleştirmek açısından da oldukça büyük önem taşımaktadır. Nitekim, Amerika Birleşik Devletleri; katılımcılık ilkesini etkin bir şekilde yaşama geçirerek yönetimde demokrasi anlayışını yerleştirmek için 1974-1976 yılları arasında Günışığında Yönetim Kanunu'nu (Government in the Sunshine Act) çıkartmıştır.⁸⁵

Türk kamu yönetiminde görülen yozlaşmanın ve yönetimde demokrasi ilkesinin yerleşmemesinin temel nedenlerinden birisini, katılımcılık ilkesinin neredeyse yok denecek ölçüde uygulama alanı bulmasıdır. Katılımcılık ilkesinin yaşama geçirilememesi, Türkiye'de gerçek sivil toplum düzenine ulaşılmasının önünde de büyük bir engel olarak gözükmektedir. Türk kamu yönetiminde katılımcılık ilkesi tam anlamıyla yaşama geçirilebilseydi, büyük çoğunluğu

83 Özay, a.g.e., s. 5.

84 Karş. Akilhoğlu, Savunma Hakları, s. 94.

85 Özay, a.g.e., s. 5.

itibariyle örgütlenmemiş olan yurttaşlar kamusal yaşama katılabilecek, marjinal bireyler ise merkezileşerek Türkiye’de gerçek sivil toplum düzenine ulaşılması kolaylaşacaktı.⁸⁶

1. Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü İlkesi

Bilgi edinme hak ve özgürlüğünü; İdarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan hak ve özgürlük olarak tanımlayabilmek olanaklıdır.⁸⁷

Genel idari usul kanunlarının ayrılmaz bir parçasını oluşturan bilgi edinme hak ve özgürlüğü, yönetimde açıklık ilkesinin benimsenmesine paralel olarak yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeye başlamıştır. Bundan; yöneticiler-yönetilenler ayırımına dayanan anlayışın terk edilerek, kamu hizmeti sunanlar ve bunlardan yararlananlar ayırımına dayanan anlayışı geçilmesinin büyük etkisi olmuştur.⁸⁸

Bilgi edinme hak ve özgürlüğü gerek genel idari usul açısından gerekse yönetimde demokrasi ya da günışığında yönetim açısından yaşamsal bir önem taşımaktadır. Gerçekten de, Özay’ın belirttiği üzere, kamu yönetiminin elindeki bilgi ve belgelere ulaşım olanağının bulunmadığı yerlerde genel idari usul kanununun bir anlamı bulunmamaktadır. Diğer yandan yazar, Amerika Birleşik Devletlerinin yönetimde demokrasi ya da günışığında yönetim anlayışını yaşama geçirebilmek için 1946 yılında çıkardığı Federal İdari Usul Kanunu ile yetinmediğini, bunu 1966 yılında çıkardığı Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (Freedom Of Information Act” ile tamamladığını ifade etmektedir.⁸⁶

Bilgi edinme hak ve özgürlüğü ile katılımcılık ve ilgiliyi dinleme ilkeleri arasında da sıkı bir bağ bulunmaktadır. Gerçekten de, bilgi edinme hak ve özgürlüğünün temel amacı, İdarenin alacağı kararları hukuka uygun bir şekilde etkileyebilmek için kişinin bilgilenmesini sağlamaktır. Kişinin idarenin toplantılarına yetkili olarak katılmasını ve dinlenilme hak ve özgürlüğünü etkin bir şekilde kullanabilmesi için İdarenin alacağı karar hakkında önceden bilgi sahibi olması gerekir. Kişi, İdare hakkında ne kadar çok bilgi sahibi olursa, katılımcılık ve dinlenilme hakkını o oranda etkin bir şekilde kullanabilir.⁹⁰

86 Benzer şekilde, ibid.

87 Yıldırım, İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü, s. 227.

88 ibid.

89 Bkz. Özay, a.g.e., s. 3, 4.

90 Yıldırım, a.g.m., s. 228.

Bilgi edinme hak ve özgürlüğünü yöneten ilke, kamu yönetiminde açıklık ilkesidir. Kamu yönetiminde açıklık ilkesinin çok değişik işlevleri bulunduğu ve dolayısıyla farklı tanımları olmasına rağmen en genel olarak Akıllıoğlu'nun ifadesiyle; kamu yönetiminin herkesçe görülebilmesi olgusu olarak tanımlanabilir. Yazar, idari etkinliklerin, dosyaların görülebilmesinin, idareden her türlü bilgi ve belge alınmasının açıklık ilkesi içerisinde değerlendirildiğini ifade etmektedir.⁹¹

Bilgi edinme, hukuk sistemlerinde iki türlü düzenlenmektedir. Kim ülkelerin hukuk sistemlerinde (örneğin, Avusturya) bilgi edinme İdareye yüklenen bir bilgi verme ödevi biçiminde düzenlenmiş, kimi hukuk sistemlerinde ise (örneğin, A.B.D.) bireylerin bilgi alma hak ve özgürlüğü biçiminde düzenlenmiştir.

Bilgi edinmenin İdareye bir ödev olarak yüklendiği hukuk sistemlerinde İdarenin bilgi vermesi oldukça sınırlandırılmıştır. Çünkü bu hukuk sistemlerinde ödevin içeriğini saptama konusunda İdareye geniş bir takdir hakkı tanınmıştır. Yine bu sistemde, ilgililer ancak İdarenin bilgi verme ödevi düzenlenmişse bilgi isteme hakkı sahibidirler. Daha somut bir deyişle, bilgi vermeyi ödev olarak düzenleyen hukuk sistemlerinde bir ödevden söz edebilmek için bunun açıkça kanun tarafından öngörülmesi; buna karşılık, bilgi vermenin kanun ile yasaklanmadığı durumlarda bilgi vermek bir ödev niteliğinde bulunmayıp yönetimin takdir yetkisi bulunur.⁹¹

Bilgi edinme bir hak ve özgürlük olarak düzenlenmiş hukuk sistemlerinde ise İdare her konuda bilgi verme ödevi altında bulunmaktadır. Bu sistemlerde İdareden bilgi edinme bireyler için bir hak ve özgürlüktür. Bununla birlikte, bu hukuk sistemlerinde de, kanun ile bilgi vermenin daraltıldığı veya yasaklandığı alanlar düzenlenmektedir.⁹⁴

Bilgi edinmenin bireyler için bir hak ve özgürlük olarak düzenlenmesinin sayısız yararları bulunmaktadır. Her şeyden önce, bireyin kendisine yönelik yönetsel işlemde bilgi sahibi olması savunma ve dinlenme ilkelerinin kullanılabilmesi bakımından önemli bir ön koşuldur. Diğer yandan, olumsuz sicile itiraz için sicilin görülmesini istemek de kamu görevlilerinin güvencesini sağlamak bakımından oldukça önemlidir.⁹⁵

91 Akıllıoğlu, Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı, s. 815.

92 Bkz. ibid., s. 816.

93 Bkz. ibid.

94 Bkz. ibid.

95 Bkz. ibid.

Türk hukukunda bilgi edinmenin Anayasal bir dayanağı bulunmasa da yasal bir dayanağı bulunmaktadır. Gerçekten de 9.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Ancak, Kanunun ismi Bilgi Edinme Hakkı Kanunu olmasına rağmen söz konusu isim yanıltıcıdır. Çünkü söz konusu kanunda bilgi edinme kişisel bir hak olarak değil, İdareye yüklenmiş bir ödev olarak düzenlenmiştir. Zira, Kanunda bilgi edinmenin istisnaları o kadar çok geniş kapsamlı düzenlenmiştir ki, bu çerçevede, bilgi edinme hakkından bahsetmek olanaksızdır.⁹⁶

Bilgi edinme hakkı oldukça önemli bir ilke olduğundan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 77/31 sayılı Kararında benimsenen beş temel ilkedен birisi olarak dikkat çekmektedir. Bu ilkeye göre; idari işlem yapılmadan önce, söz konusu idari işlemin yapılmasında etkin olan mevcut öğeler hakkında verilmesi olanaklı olan her bilgi uygun araçlarla, isteği üzerine, ilgiliye verilir.

Bu ilkenin yorum kısmında, ilkenin, ilgilinin dinlenilmesi ilkesini tamamlayıcı nitelikte olduğu, ilgilinin dinlenme hakkını etkin bir şekilde kullanmasını sağlayacak şekilde idari işlemin dayanağını oluşturan öğeler hakkında ilgiliye bilgi vermeyi kapsadığı ifade edilmiştir. İlkede belirtilen “öğeler”den kastedilen hususun; idari işlemin yasal temeli ile fiili olgular olduğu, “mevcut öğeler” den kastedilen hususun ise ilgilinin talep tarihinde İdarenin elinde bulunan öğeler olduğu ve öğelerin, dosyadaki şekliyle ilgiliye bildirilmesi gerektiği ancak sayısal bilgilerin (örneğin bilgisayarda tutulan bilgilerin) kağıt çıktısının verilmesi gerektiği yine yorumda ifade edilmiştir.

Yorumda; ilgiliye bilginin ne şekilde verileceği (örneğin; dosyadaki bilgi ve belgelerin tümünün mü yoksa özetinin mi verileceği konusu) net olarak belirtilmemiş, ilkede ifade edilen “uygun araçlar” ibaresiyle bu konuda takdirin ülkelerin ulusal kamu yönetimi anlayışına bırakıldığı belirtilmiş ve idari makamın ilgiliye bilgi verirken idari uygulamalarıyla uyumlu olarak en uygun araçları seçeceği belirtilmiştir.

Yine yorumda; önemli kamu yararlarına aykırı ya da sır teşkil eden bilgilerin İdarece verilmemesi yolunda açık ayrıksı kurallar konulmasına gerek görülmediği ifade edilerek, bu konuların ilgili ülkelerin genel kuralları ile çözümlenmesi gerektiği belirtilmiştir. İlkede belirtilen bilgiye ulaşmanın ilgilinin isteği üzerine yapılacağı hükmünün İdare tarafından ilgiliye resen bilgi verilmesinin benimsendiği durumları etkilemeyeceği ayrıca yorumda belirtilmiştir.

96 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun içeriğini aşağıda Öntasarının sistematik olarak değerlendirilmesi kısmında kabaca eleştireceğimizden burada ayrıntıya girilmemektedir.

Bu ilkeyle ilgili olarak yapılan son yorumda ise, bilgiye ulaşmanın yapılma süreci devam eden işlemler için geçerli olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte, yapılmış bir idari işlem hakkında da (örneğin idari işlemin ilgili tarafından incelenmesini sağlamak için) ülkelerin bilgi verilmesi esasını kabul edebilecekleri ve kabul ettikleri bu esasın ilke gösterilen düzenlemeden etkilenmeyeceği yine yorumda belirtilmiştir.

YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİK YOZLAŞMANIN SOSYAL MALİYETİ

Dr. Kasım TURGUT

GİRİŞ

Yerel yönetimler tarihsel süreç içerisinde yerel halkın gereksinimlerine cevap verebilmek için toplumların gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler yerel ihtiyaçları karşılamada, etkinlik, verimlilik, işlerin hızlı ve çabuk yaptırılmasını sağlayan, yerel nitelikteki işleri ve hizmetleri yerine getiren ve merkezi yönetimin eksikliklerini tamamlayan birimlerdir. Yerel yönetimleri tanımlayan en büyük özellikler, özgürlük, katılım, etkinlik ve verimliliği sağlayan yönetim birimleri olmalarıdır. Ancak ülkemiz için yerel yönetimlerin tarihsel gelişim sürecinde gerçekte yerel yönetimlerin özgürlük, katılım, etkinlik ve verimlilik sağladığı konusunda şüpheler bulunmakta ve aykırı görüşler ileri sürülmektedir.

Yerel yönetim birimlerinde yeniden yapılanmanın gerekçesini oluşturan mevcut durum analizlerinde; yerel yönetim birimlerinin karar alma ve uygulama sürecine menfaat ilişkilerinin egemen olduğu, kamu kaynaklarının verimsiz ve amacına uygun kullanılmadığı, telafisi imkânsız şekilde, ranta dayalı ve estetikten yoksun kentleşmenin gerçekleştirildiği, verimsiz yönetim süreci yolsuzluklarla birleşince halkın yönetime olan güveninin ortadan kalktığı, bu durumların güven açığı ve bütçe açığı meydana getirdiği değerlendirmeleri yapılmış ve bu değerlendirmeler hazırlanan kanun tasarılarının gerekçesinde yer almıştır.

Bu değerlendirmelerden hareketle ülkemizde yerel yönetimlerin demokratik karar alma sürecinde yer alan aktörler arasındaki ilişkilerde “çıkarcı sağlama gayesiyle hukuk, ahlak ve diğer kurallarının ihlal edilmesi şeklinde tanımlanan “politik yozlaşmanın” yaşandığını ve bu durumun yerel yönetimlerde hizmetle-

* Mülkiye Başmüfettişi

rin sunulmasında etkinlik ve verimliliği sağlamanın önündeki en büyük engellerden biri olduğunu söylemek mümkündür.

Ülkemizde yerel yönetim birimlerinde de ülke genelinde olduğu gibi çıkar amaçlı etkileşim sonucu politik yozlaşma yaşanmaktadır. Yerel yönetimlerin karar alma sürecinde ortaya çıkan bu politik yozlaşma başta yerel halka ve tüm ülkeye ekonomik maliyetlerinin yanında siyasi, sosyal ve ahlaki maliyetler yüklemiştir. Bu çalışmada yerel yönetimlerdeki politik yozlaşmaya değinildikten sonra politik yozlaşmanın ortaya çıkardığı sosyal maliyetler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

A. YEREL YÖNETİMLERDE “POLİTİK YOZLAŞMA”¹

Yerel yönetimde politik yozlaşma sürecini açıklayabilmek için yerel siyaset, yerel yönetimler ve demokrasi ilişkisini açıklamak, karar alma süreçlerindeki dengelere değinmek gerekmektedir. Bu çerçevede öncelikle yerel siyaset ve yerel siyasetin kapsamı ele alınmış, yerel siyaset çerçevesinde yerel yönetimlerden talepte bulunan çevre ve taleplerini belirleyen faktörlere değinilmiştir. Ardından yerel yönetimler ve demokrasi ülkemizdeki işleyiş göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir.

Yerel siyaset mal ve hizmetlerin, maddi, manevi değer ve çıkarların kentsel alanları, kentsel değerleri etkileyecek şekilde bölüştürülmesi şeklinde tanımlanmıştır (Keleş,2000;92). Siyasal partiler, dernekler, çıkar grupları, yerel seçmenler yerel yönetimlerden talepte bulunan çevreler olarak tanımlanmaktadır. Bunların dışında yerel yönetimlerin merkezi idarenin temsilcisi konumundaki kurum ve kuruluşlarla ilişkileri de karar alma ve uygulama sürecini etkileyen hatta bunları belirleyen faktörlerdendir (Sezer, 1987; 16).

Bu bağlamda yerel siyaset, yerel düzeydeki karar alma sürecini etkileyen tüm aktörleri içermektedir. Daha geniş bir tanımla yerel siyaset, kentleşme sürecini ve yerel birimleri ilgilendiren bütün politikaları içeren bir kavramdır. Bu tanımlar çerçevesinde kırsal ve kentsel alanlarla ilgili sorunlar, yerel yönetimle merkezi hükümet arasındaki ilişkiler, yerel seçimler, yerel düzeydeki güç odakları ve bunların devlet kurumlarıyla ilişkileri, yerel siyasetin konularını oluşturmaktadır. Ülkemizde yerel siyasetin en önemli konularının başında hızlı, ranta dayalı sağlıksız kentleşme gelmektedir. Büyük şehirlerdeki gecekondu bölgeleri ve bu bölgelerde yaşayanların sosyal, ekonomik ve kültürel sorunları ¹

¹ Politik Yozlaşma kavramı bu çalışmada; politik süreçte yer alan aktörlerin(politikacı, seçmen, bürokrat) kişisel çıkar amaçlı hukuki ve ahlaki normları ihlal etmelerini ifade eden, yolsuzluk (corruption) kavramını da içine alan geniş bir tanımlama olarak kullanılmıştır. Bu tanımlama Prof Dr. Coşkun Can Aktan tarafından yapılmıştır, (bkz. www.canaktan.org.tr)

yerel siyasetin en önemli konularındandır. Bunun dışında gece kondu bölgelerinde toplanan vatandaşların siyasal katılım talepleri, bu bölgelerde oluşan marjinal kesimlerin yarattığı siyasi istikrarsızlıklar, kentlerde toprak sahibi olmanın yarattığı sosyal ve ekonomik sorunlar, kırsal alanlarla, kentler ve kentlerin değişik bölgeleri arasındaki farklılık ve dengesizlikler, çevre koşullarının insan sağlığı aleyhine sürekli bozulması yerel siyasetin diğer konularıdır.

Yerel yönetimlerde karar alma sürecini etkileyen bu faktörlerin talepleriyle, yerel yönetim birimlerinin anayasada tanımlanan amaçlarını karşıladığımız zaman çelişkili bir durum olduğu görülmektedir. Bir taraftan yerel hizmetlerin sunumunda ve müşterek ihtiyaçların karşılanmasında, etkinlik ve verimlilik hedeflenirken, diğer taraftan politik olarak yerel yönetimlerden talepte bulunan çevrelerin isteklerini yerine getirme gerekliliği arasında çelişki yaşanmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimler demokratik kurumların en önemli birimlerinden sayılmaktadır. Bu düşünce yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak sağladığı, batı demokrasilerinin yerel yönetim geleneğine dayandığı, yerel yönetimlerin ayrıca demokrasi için siyasal eğitim ortamı hazırladığı varsayımlarına dayanmaktadır. Türkiye tarafından da kabul edilen Avrupa Yerel Özerklik Şartında Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının en doğrudan kullanım alanının yerel yönetimler olduğu, kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın olan yönetimlerce sağlanması gerektiği yer almıştır. Avrupa Konseyi yerel ve bölgesel yönetimleri demokrasinin temeli olarak saymakta ve Avrupa Birliğini tam olarak gerçekleştirmenin aracı olarak görmektedir.

Günümüzde ülkemiz açısından yerel yönetimlerin demokrasi için vazgeçilmez olduğu düşüncesini yargılayan görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşlerin temelinde yerel yönetim kurumlarının mevcut işleyişi, bu birimlerden kaynaklanan yozlaşmanın topluma hâkim olması yatmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerde yeniden yapılanma süreci devam etmektedir. Yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarının genişletilmesi, eğitim, sağlık, trafik hizmetlerinin belediyelere devredilmesi talep edilmektedir. Ancak yozlaşmanın, savurganlığın, yolsuzluğun yaygın görüldüğü belediyelere, bu tür görevlerin devredilmesinin sakıncaları bulunmaktadır. Kentlerde yeni yerleşim alanlarının açılması, imar işlemlerinin, demokratik kurum olmanın gereklerini sağlayamamış birimlere devredilmesi yerine, devletin denetim ve gözetiminde olması gerektiği çokça taraftar bulan bir görüştür.

Türkiye’de yerel yönetimler, gerek mal ve hizmet alımı yoluyla doğrudan kaynak aktarma, gerek sermaye açısından ödenmemiş maliyet olan dolaylı

kaynak aktarımı, gerekse toprak rantının paylaşımı işlevlerini ikincil bölüşüm ilişkileri çerçevesinde yerine getiren kurumlar olarak değerlendirilmiş ve yerel yönetimlerin kentsel toprak üzerinde yenileştirme ve yapılaştırma kararları vererek rant büyüklüğünü ve rantın paylaşımını belirleyen birimler olduğu vurgulanmıştır (Güler, 1998;6).

Ülkemizde iktidara gelebilmek için, yerel yönetimlerde iktidar olup yerel yönetim kaynaklarının hesapsızca kullanılması bir yöntem haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin partiler tarafından istihdam kapısı görülmesi, merkezde siyasal gücü elinde bulunduran siyasal partilerin belediyeler karşısında yanlı tutumlar içine girmeleri, yerel yönetimlere yapılan yardımlarda ve öteki tasarruflarda parti farkı gözetilmesi, muhalefetteki partilere oy vermenin yöre halkını birtakım hizmetlerden mahrum bırakılacağı mesajlarının seçim sürecinde kullanılması demokrasi anlayışındaki az gelişmişliğin ifadesi olarak yorumlanmaktadır (Keleş, 2000; 68). Belediyelerde karar alma sürecinde yerel halk yerine, yerel parti örgütlerinin etkili olduğu bir gerçektir. Belediye meclislerinde yerel sorunlar yeterince görüşülmemekte belediye meclis kararları parti grup toplantılarında önceden belirlenmektedir. Çünkü yerel yönetimler partilerin genel politikalarıyla özdeşleştiği gibi parti liderinin parti genel merkezinin yerel organlar üzerinde etkisi oldukça fazladır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin elindeki kaynaklarla, hem idari yönden hem de mali yönden güçsüz olmadığı ancak bu kaynakların merkezi yönetim-yerel yönetim-parti üçlemesinin hâkim olduğu yapı içerisinde israf edilerek, verimsiz bir şekilde kullanıldığı, yerel yönetimlerin, kentlerde hazine arazilerinin yağmalanmasına dayanan “gecekondulaşma” ve bunun doğurduğu “rant paylaşımı” ile bütünleşen “şekilsiz kentleşme” ortamını doğurduğu ifade edilmiştir (Eriş, 1995; 82).

Politik karar alma sürecinde rol oynayan aktörlerin (Seçmenler, Politikacılar, Çıkar Grupları) özel çıkar sağlamak amacıyla toplumda var olan hukuksal ve ahlaksal normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları politik yozlaşma olarak tanımlanmaktadır (Aktan, 1999; 21). Yerel yönetimlerde politik yozlaşma kavramına yukarıdaki tanıma ilave olarak yerel seçmenler, politikacılar, çıkar gruplarının özel çıkar amaçlı ilişkilerine ilave olarak siyasi partilerle ve merkezi idare ile ilişkileri ilave etmek gerekmektedir. Yerel yönetimlerde politik yozlaşma ülke genelindeki yozlaşmanın bir parçası ve devamı niteliğindedir. Bu düşüncüyü destekler nitelikte, Türkiye’de Tanzimatla birlikte Fransa’dan esinlenerek oluşturulmaya çalışılan idari yapının Cumhuriyet döneminde aynen devam ettiği ve Osmanlıdan miras alınan pederşahi devlet

anlayışının, 1950'li yıllardan itibaren çok partili sisteme geçişle birlikte yerini menfaat ilişkilerinin egemen olduğu bir sisteme bıraktığı ileri sürülmüştür (Adaman, 1999; 20).

Politik karar alma süreci temsili demokratik sistemde kamusal hizmetlerin belirlenmesi sürecini de kapsamaktadır. Karar alma sürecinde kamusal hizmet taleplerinin belirlenmesi ve belirlenen talebe göre kaynak tahsisinde politik aktörler kendi fayda fonksiyonları doğrultusunda bu süreci etkilemeye çalışmaktadırlar. Bu süreç içerisinde yer alan aktörlerin davranışları aslında bu yapının doğasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla demokratik süreçte karar alma mekanizmasına katılan bu aktörlerin etkinliği dengelenmediği takdirde söz konusu süreçte bazı manipülasyonların ve yozlaşmaların ortaya çıkması kaçınılmaz olmaktadır (Sakal, 2005,). Bu şekilde yerel yönetimlerin karar alma sürecindeki kişisel çıkar önceliklerine dayalı bu ilişkiler ağı yerel yönetim birimlerinin yozlaşmasına sebebiyet vermektedir.

Yerel yönetimlerde karar alma sürecinde yerel seçmenler, yerel politikacılar, yerel bürokratlar, siyasi partiler, merkezi hükümet, yerel güç odakları yer almaktadır. Yerel seçmenler kendi çıkarlarını koruyacak nitelikte düzenlemeler yapacak, kişisel çıkarlara her zaman olumlu cevap verecek, hizmet üretiminde seçmenlerin hoşuna gidecek seçmene külfet getirmeyen işlemleri yapacak şekilde vaatlerde bulunan yerel politikacıları seçmektedir. Yerel politikacılar ise seçmenleri bireysel olarak sürekli hoşnut edecek iş ve işlemleri yapmakta veya hukuki, ahlaki normları görmezlikten gelerek yeniden seçilmeyi garanti edecek şekilde hizmet üretmektedir. Bürokratların ise birçoğu kişisel ilişkilerle bu göreve gelmiş politikacıların isteklerini yerine getirmekte, onların kararlarını uygulamaktadır. Yerel Politikacılar üzerinde yerel seçmenlerin baskısı yanında ülke düzeyinde örgütlenmiş siyasi partilerin bu siyasi partinin liderinin etkisi ve baskısı da mevcuttur. Siyasi Partiler yerel önceliklerden daha çok parti politikalarına öncelik vermektedir. Ayrıca siyasi partinin benimsemiş olduğu ideoloji de politikacıların tutum ve davranışlarına yansımaktadır. Merkezi Hükümetin yapmış olduğu genel düzenlemeler de yerel yönetimlerin karar alma sürecinde belirleyici olmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin karar alma sürecinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında etkinlik ve verimlilik gibi ilkelerin yerine karar alma sürecinde yer alan aktörlerin öncelikleri belirleyici olmaktadır.

Ülkemizde siyasi partiler yerel yönetimleri iktidara gelmenin aracı olarak görmekte, yerel yönetimler siyasetçiler tarafından istihdam kapısı olarak değerlendirilmektedir. Parti taleplerini yerine getirmeyen yerel siyasetçilerin yeniden seçilme sürecinde dışlandığı görülmektedir. Merkezi hükümet yerel yönetimler

üzerindeki vesayet yetkisini ve kaynak bölüşüm yetkisini zaman zaman yerel halkı cezalandıracak biçimde kullanabilmektedir. Yerel güç odakları bazen yerel siyasetin finansmanını sağlamakta, seçimlerden sonra ise verilen desteğin fazlasıyla geri alınması çabası içine girilmektedir. Bazen yerel yönetimlerde karar alma süreci bu güç odaklarının mücadele ortamına dönüşebilmektedir.

Türk demokrasisinin mevcut yapısı, sivil toplum ve halk katılımının gerçekleşmemiş olması, siyasi yapıdaki genel yozlaşmanın artarak devam etmesi, merkezileşme, bürokraside siyasallaşmasının artması, yerel yönetimleri yozlaşmanın odağı haline getirmiştir. Ülkemizde 1980 sonrası dönemde Dünyadaki küreselleşme düşüncesine paralel olarak devletin küçültülmesi, devletin ekonomik yaşamdan özelleştirmeye birlikte tamamen çekilmesi görüşü etkili olmuştur. Bu dönemde yerel yönetimler kendi kararlarıyla yaratmış oldukları rantları belli sınıf ve çevrelere aktardıkları gerçeğinden hareketle, yerel yönetimlerin kapitalizm çevrelerine hizmet eden kuruluşlar olduğu vurgulanmış ve devletin küçültülmesi politikalarıyla birlikte ele alınması gerektiği ileri sürülmüştür (Keleş, 2000; 457).

Yerel yönetimlerde özel çıkar ilişkilerinden kaynaklanan yozlaşma gerçeğine dayalı olarak getirilen eleştirilere rağmen 1980 sonrasında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlerde reform yapılarak yerel yönetimlere özerklik verilmesi yönündeki düşünceler bu döneme damgasını vurmuştur. Ancak yerel yönetimlerde demokratik işleyişi sağlayacak düzeyde özerklik sağlanamadığı gibi, yerel yönetim birimlerinden sadece belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi yerel yönetim birimlerinde politik yozlaşma sürecini hızlandırmıştır. Yerel yönetim birimlerinin mevcut durumları ile kendilerine aktarılan kaynakları ve imkânları ne ölçüde halk için kullandıkları bu dönemde göz ardı edilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasında Avrupa'daki uygulamaların aksine optimum ölçek yaklaşımı göz ardı edilerek yerel yönetim birimi olma özelliğine sahip olmayan yerleşim yerlerinde Belediyeler kurulmuş ve kaynaklar politik amaçlarla kullanılmış ve israf edilmiştir.

Bu dönemde yerel halkın talep ve istekleri politikacılar aracılığı ile merkezden sağlanmaya çalışılmış, ihtiyaca göre planlama yapılmadan birçok yatırım oy kazanmak amacıyla, hizmet kayırmacılığı veya patronaj ilişkileri çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Günümüzde ülkemizin kırsalında kullanılmayan terk edilmiş yüzlerce okul ve lojman, sağlık ocağı, başlanmış bitirilmemiş veya bitirilmiş kullanılmayan alt yapı yatırımlarını görmek mümkündür. Hatta bu süreçte yerel halkın ihtiyacı ve öncelikleri yerine, taraftarlara ihale vermek öncelik haline gelmiş, hiçbir talep ve istek olmadan ve ihtiyaç olmadan bazı yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Kırsalda yol olmadığı halde, yol planlaması olma-

diği halde birçok yerde arazi yollarına, ihtiyaç duyulmayan, şu an kullanılmayan köprüler yapılmıştır. Bu politik yozlaşmışlık devam ederken bu hizmetleri yerel ihtiyaçlara göre yerine getirmesi gereken İl Özel idareleri kaynak ve personel yetersizliği sebebiyle Merkezi Hükümetin taleplerini yerine getiren politikacıların öngördüğü yatırımlara aracılık eden, katılımın ve halk denetiminin olmadığı gelişmemiş yerel yönetim birimlerine dönüşmüşlerdir.

Köy muhtarları merkezi hükümetin seçilmiş memurları konumuna dönüşmüştür. Köylere merkezi hükümet tarafından yapılacak hizmetler ise oy alışverişi, hizmet kayırmacılığı, patronaj ilişkileri ve çıkar ilişkileri yönlendirmektedir. Merkezi hükümet Köylünün her türlü ihtiyaçlarını karşılamayı vaat etmektedir. Bu durum vatandaşı kendi ihtiyaçlarının, kendi seçtiği organlar eliyle görme alışkanlığından uzaklaştırmıştır. Her şeyin devletten beklendiği bedavacı bir anlayış hâkim olmuştur. Köy yönetimleri politik yozlaşma sürecinde fonksiyonlarını kaybetmiştir.

Gelişmiş batı demokrasilerinde belediye sayıları 1950-1990 dönemi itibarıyla % 80'lere varan oranda azaltılmasına karşılık, aynı dönemde Türkiye'de % 307 artış gerçekleştirilmiştir (Topal, 2000: 5). Ülkemizdeki bu uygulamanın temelinde politik dinamiklerin belirleyici olduğunu ve oluşturulan bu belediyelerde etkinlik, verimlilik, halk katılımının yerine kişisel çıkar amaçlı ilişkilerin, kaynak israfının, kayırmacılık ilişkilerinin yoğun olduğunu söylemek mümkündür.

Seçim sistemi yerel yönetimlerde çoğunluğun değil azınlığın yönetime gelmesini sağlamaktadır, %20'lerle Belediye Başkanları seçilebilmektedir. Bu durum Belediye Başkanlarını çoğunluk tarafından benimseyen hatta birçok yerleşim biriminde meşru sayılmayan bir konuma getirmiştir. Bu şekildeki bir sistemle belediye yönetimleri birçok yerleşim biriminde belli güç odaklarının eline geçmiş siyaseten bakanlıklardan daha güçlü kullanılan siyasal iktidar odağı haline getirmiştir (Eriş, 1995; 82).

Merkezi Hükümet tarafından belediyelere aktarılan bazı yetkiler vardır ki bu yetkiler sınırsızca kullanılmakta ve büyük zararlar meydana gelmektedir. Bunlar Devlet garantili dış borçlanma yetkisi, personel alımı, imar planlarının tatbiki, tadili gibi konulardır. Bu konularda Belediyelerde meydana gelen usulsüzlükler ne halkta bir tepki oluşturmakta ne de siyasi sorumluluk gereği cezalandırma olmaktadır. Hatta bu konuların hafife alınması, yerel yönetimleri şuursuzca bir uygulama yetkisine ulaştırmış ve Türk siyasi hayatında inanılmaz yeni bir güç odağının oluşmasına yol açmıştır (Eriş, 1995; 82). Günümüzde belediyeler, siyasi parti ve merkezi yönetim arasındaki etkileşim, şehirlerde hazine arazilerinin yağmalanmasına dayanan gecekondulaşmayı doğurmuştur.

Rant paylaşımına ve özel çıkar ilişkilerine ve vatandaşların barınma ihtiyaçlarına dayanan bu biçimsiz ve şekilsiz kentleşme ortamında kültürel, ekonomik, ahlaki ve diğer yozlaşma türlerinin hepsini görmek mümkündür. Bu süreci ve olumsuz gelişme ortamını bir sonraki seçimlerde yatırım aracı olarak gören anlayış, belediyelerdeki politik yozlaşmanın sebebi aynı zamanda sonucudur.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, Türkiye’de yerel yönetimlerdeki politik yozlaşma yerel yönetim, merkezi yönetim, siyasi partiler, çıkar ve güç odakları arasındaki karşılıklı etkileşimlerden kaynaklanmaktadır ve yerel yönetimlerin oluşması ve işleyişi demokratik kurallara ve demokrasi kültürüne göre oluşmadığı için yerel yönetimler yozlaşmanın, savurganlığın, kaynak israfının merkezi konumuna gelmektedir.

B. POLİTİK YOZLAŞMANIN SOSYAL MALİYETİ

Yerel yönetim birimlerinde ortaya çıkan politik yozlaşmanın topluma yüklediği çok önemli siyasi, ekonomik, sosyal ve ahlaki maliyetler vardır. Politik yozlaşmanın maliyetini sadece ekonomik maliyetlerle sınırlandırmak konunun kapsamını daraltmak olacaktır. Politik yozlaşmanın siyasi, ekonomik ve ahlaki maliyeti başka çalışmaların konusu olabilecek boyuttur. Bu çalışmada yerel yönetimlerde çıkar ilişkilerine dayalı olarak ortaya çıkan politik yozlaşmanın sosyal maliyeti, yerel halkın yaşam kalitesi ve yaşam standardı bağlamında ele alınmıştır.

Yerel yönetimlerde politik yozlaşmanın sosyal maliyetinin boyutunu değerlendirebilmek için ülkemizde kentleşme konusundaki analizlere bakmak gerekmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonunun hazırlamış olduğu raporlarda, 1950’li yıllarda başlayan hızlı kentleşme sonucunda Türkiye’de yerel yönetimlerin sorumluluğundaki kentlerin temel özellikleri aşağıdaki şekilde değerlendirilmiştir.(www.dpt.gov.tr)

— Büyük kentlerde yaşayan nüfusun yarısından fazlası gecekonduarda yaşamaktadır.

— Büyük kentlerin etrafında yoksulluk mahalleleri bulunmaktadır ve kentsel yoksulluk kentleşmeye paralel artmaktadır.

— Günlük yaşamda karmaşa hâkimdir.

— Ulaşım ve altyapı eksiklikleri mevcuttur.

— Denetimsiz büyüme gerçekleşmiştir.

— Kaçak yapılardan oluşan kent parçaları oluşmuştur.

— Kent toprağının kullanımına çıkar ilişkileri ve rant elde etme çabaları hakimdir

Sekizinci beş yıllık kalkınma planında Kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sisteminin ıslah edilmesi gerektiği üzerinde durulmuş ve tek tip belediye modelinden vazgeçilmesi gerektiği önerilmiştir. Rapor yerel yönetimlerin kaynak israfına yol açacak şekilde verimsiz hizmet sunduğu üzerinde durmaktadır.

Sayıştay'ın Haziran 2006 tarihli performans denetimi raporunda kıyılardaki yağmanın boyutuna dikkat çekilmiş, “Önemli doğal kaynaklarımız arasında yer alan kıyılarımız, sanayi ve turizm yatırımı, su ürünleri üretimi, konut, liman, iskele yapımı gibi değişik amaçlarla kullanılmakta, bu durumun sonucunda yoğun yapılaşma nedeniyle doğal yapının bozulması tehlikesi ile karşı karşıya kalınmaktadır. Kıyı alanlarımızdaki uygulamaların kıyı özellikleri yeterince gözetilmeden gerçekleştirilmesi sonucunda, kıyılarımız ciddi bir şekilde tahrihedilmiştir.” şeklinde değerlendirmede bulunulmuştur, (www.sayistay.gov.tr)

Yerel Yönetimler üzerinde denetim yapan Mülkiye Müfettişlerinin hazırlamış olduğu raporlarda; yerel yönetimlerin mevcut kaynakları verimli bir şekilde kullanmadığı, yerel halkın hizmet gereksinimlerine öncelik verilmediği, yerindelik denetiminin meclisler tarafından yerine getirilemediği, kentlerde yaşam kalitesi kriterlerinin uluslararası standartların altında olduğu, birçok yerleşim yerinde ulaşım, altyapı, içme suyu temininde sorunlar olduğu, imar planlarındaki tadilatların çoğunluğunun kişi talepleri doğrultusunda rant yaratmaya yönelik gerçekleştirildiği, kentlerdeki yapıların birçoğunun kaçak statüde olduğu ve yerel yönetimlerin kaçak yapılaşmayla gerektiği gibi mücadele edemediği yönünde tespitler yapılmıştır. Yine somut olaylar üzerinde yapılan ön incelemelerde yargıya intikal eden boyutuyla yukarıda tespiti yapılan olumsuzlukların odağında yerel yönetimlerin karar alma sürecindeki kişisel çıkar elde etme çabalarının olduğu ortaya çıkarılmıştır.

Politik yozlaşma kapsamında ortaya çıkan bu olumsuzluklar insanların yaşamlarında ve toplumsal yaşamda başka olumsuz sonuçlar doğurmakta ve topluma maliyeti çok büyük olmaktadır. Bu sosyal maliyetlerden bir kısmını aşağıdaki başlıklar altında değerlendirebiliriz.

1. Yerel Halkın Yaşam Kalitesinin Düşmesi

Kentler eğitim, kültür, eğlence ve çalışma merkezleridir. Tarihsel süreç içerisinde şehirler bu özellikleriyle tanımlanmıştır. Kentli olma, kent kültürüne sahip olma kırsalda yaşamaktan çok farklıdır. Ancak kent yönetimleri ve yetkili

sağlayacak kararlar yerine, çıkar grupları ve menfaat odakları lehine karar almaları durumunda kentler, eğitim, kültür, eğlence ve çalışma yeri olmaktan çıkıp, rantların bölüşüldüğü merkezler haline gelmektedir. Kent toprağının kullanıma açılması, alt yapı sistemlerinin kurulması, kentsel hizmetlerin üretilmesi, politik yozlaşmanın olduğu yerde kar ve rant amacına göre planlanmaktadır. Yeni yerleşim alanlarının oluşturulması, imar planlarının uygulanması, kentsel hizmetlerin kalitesi çıkar grupları tarafından belirlenmektedir (Kartal, 46). Bu durum yeşil alanların, parkların, çocuk oyun alanlarının azalmasına, yeni yerleşim bölgelerinde bunlara yer verilmemesine, kentte yaşayanların yaşam kalitesinin düşmesine sebep olmaktadır. Eğitim kültür alanları için ayrılması gereken yerler, arsa spekülasyonu sebebiyle yeterli miktarda değildir.

Kentlerde çıkar sağlamak amacıyla, çıkar grupları ve yerel yönetimler işbirliği ile transfer tezgâhı kurulmaktadır. Örneğin imar planında “yoğunluk artışı” şeklinde imar değişikliğinin yapıldığını düşünelim. Yoğunluk artışı sebebiyle o bölgedeki yeşil alanlar, parklar, oyun alanları, eğitim ve kültür hizmetleri için gerekli alanlar yetersiz hale gelecektir. Bu durumda ya belediye kaynaklarından yüksek miktarda para transferi yapılarak yeni alanlar kamulaştırılacak ya da yerel halkın yaşam kalitesi düşürülecektir.

Kentlerde imar planı dışında çıkar amaçlı ilişkiler sonucu yerel kaynakların israf edilmesi, bütçedeki savurganlıklar, belediyelerin esas yürütmekle görevli oldukları hizmetleri sunamamasına sebep olmaktadır. Altyapı hizmetlerinin bile yetersiz olduğu kentlerde yaşam kalitesinden söz etmek mümkün değildir. Ülkemizde hemen hemen bütün şehirlerde imar planlarındaki sürekli değişiklikler ve plansızlık var olan alt yapıları da yetersiz kılmakta, bu sebeple sürekli onarım, yeniden yapma faaliyetlerine yol açmaktadır. Bunun sonucunda kentlerimizin çoğunluğu sürekli inşaat alanı inşaat şantiyesi görünümündedir. Kent çöplüğünün altında kalıp yaşamını yitirenleri, şehir merkezinde kanalizasyon kuyusuna düşenleri, yağmur yağdığı anda evini su basan ve sürekli deprem korkusuyla yaşayan vatandaşları ülkemizdeki bütün kentlerde görmek mümkündür.

İçişleri Bakanlığı ve UNICEF işbirliği ile yürütülen Temel Hizmetlerde Kapasite Geliştirme Programı kapsamında yapılan çalışmalarda; Ülkemizdeki öncelikli yaşam Kalitesi göstergelerinin Avrupa Ülkelerinden oldukça düşük olduğu, yaşam kalitesi göstergelerinin yükseltilmesi için yerel düzeyde hizmet sunumunda yetersizlikler olduğu, kurumlar arasında yerel düzeyde işbirliği ve planlamanın yetersiz olduğu yönünde tespitler yapılmıştır, (www.illeridaresi.gov.tr)

Birleşmiş Milletlerin hazırladığı 2003 tarihli İnsani Gelişim raporunda

Türkiye İnsani Kalkınma Performansı sıralamasında 175 ülke içerisinde 96.

YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİK YOZLAŞMANIN SOSYAL MALİYETİ 139

sırada yer almıştır. Türkiye’de sağlıklı içme suyuna ulaşım oranı kırsalda %58, kentlerde ise %92 düzeyindedir. Kanalizasyona ulaşım oranı ise kırsalda %62, kentlerde ise % 96 düzeyinde olduğu tespit edilmiştir (www.illeridaresi.gov.tr).

Cumhuriyetin seksen dördüncü yılına girilmesine rağmen, kanalizasyonu olmayan yüzlerce köy ve belde sürekli içme suyu olmayan yüzlerce yerleşim birimi, yolu olmayan köylerin varlığı ve buralarda yaşayan insanların yaşam kalitelerinin düşüklüğü yerel yönetimlerdeki yozlaşmanın sonucudur. Çünkü kaynaklar iyi kullanılmamış, planlama gerektiği biçimde yapılmamıştır. Bunun sonucunda inşaatı tamamlanmış fakat kullanılmayan yüzlerce sağlık ocağını, sağlık evini ve köprüleri yerleşim birimlerinde görmek mümkündür. Kırsaldaki insanların yaşam kalitesini yükseltmek için gerekli yatırımları yapmakla görevli yerel yönetim birimleri, bu hizmetler yerine stadyumlar, fabrikalar, oteller, turistik tesisler, belli bir azınlık grubuna çıkar sağlayacak diğer yatırımları yapmayı tercih etmiştir. Ancak 2006 yılında Mahalli İdare Birlikleri aracılığıyla kırsal kesimde başlatılan KÖYDEŞ programı, kırsaldaki yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik çok önemli fırsatlar sunmaktadır.

Yerel yönetim reformu sürecinde yeni çıkarılan yasalara baktığımız zaman yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik yatırımlara bütçede öncelikli olarak yer verilmesi gerekliliği ve zorunluluğu yönünde bir düzenleme yer almamıştır. 5393 sayılı Belediye Yasasının 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sıralandıktan sonra, “hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir” denilmektedir. Bu maddenin yaptırımı yasada belirlenmemiş, hizmet önceliğinin denetimi stratejik plan ve performans denetimi sürecine bırakılmıştır. Yerel yönetimlerde meclislerin yerindelik denetiminin oldukça zayıf olduğu göz önünde bulundurulduğu zaman yerel yönetimlerin harcamalarında yaşam kalitesini öncelikli yapacak bir mekanizmanın olmadığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak günümüzde belediyelerin çoğunluğunun altyapı yatırımları yerine kültür sanat etkinliklerine, reklâm ve tanıtım faaliyetlerine daha fazla harcama yaptıkları görülmektedir.

Yasadaki ifadesiyle “mahalli müşterek ihtiyaçları” karşılamak üzere oluşturulan yerel yönetim birimleri, politik yozlaşmanın sonucunda, ne şekilde daha fazla rant yaratılır ve daha fazla rant dağıtılır mantığında yönetilmektedir. Yerel yönetim birimlerinin karar alma süreçleri bu yönetim anlayışından arındırılıp, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik prensipleri doğrultusunda hizmet verme yönünde çaba serf etmeleri ve buna yönelik mekanizmaların oluşturulması sağlanmalıdır.

2. Kentsel Yoksulluğun Ortaya Çıkması

Yoksulluk günümüzde bütün toplumların ve kent yaşamının bir gerçeğidir ve giderek kötüleşmekte ve karmaşık hale gelmektedir. Yoksulluk kavramı farklı şekillerde tanımlanmıştır. Bu tanımlar mutlak yoksulluk, göreceli yoksulluk, kentsel yoksulluk kavramlarıyla ifade edilmiştir.

Mutlak yoksulluk kavramı, insanın minimum düzeyde yaşamını sürdürebilmesi, biyolojik olarak kendisini yeniden üretebilmesi için gerekli kalori ve diğer besin bileşenlerini sağlayacak beslenmeyi gerçekleştirememesi şeklinde tanımlanmıştır. Kentsel yoksulluk ise kentte yaşayan bireyin minimum gereksinimlerinden hareketle beslenme, barınma gibi gereksinimlere ilave olarak, güvenli içme suyu, kanalizasyon, elektrik, sağlık ve eğitim gibi hizmetlere ulaşım, yönetime katılma, temel insan hak ve özgürlüklerinden yararlanma, sigortalı bir işte çalışma gibi gereksinimlerin karşılanamamış olması kentsel yoksulluk kavramlarıyla ifade edilmiştir (www.cevko.org.tr, 85).

Kentsel yoksulluk kavramı ve toplumdaki gelir dağılımı arasında ilişki vardır. Çünkü ülkemizde mutlak yoksul olarak sınıflandırılanların sayısı fazla değildir. Günlük geliri 1 ABD dolarının altında olanlar, toplumun % 2,5'lik kesimini oluşturmaktadır (cevko.org.tr, 85). Buna karşılık gelir dağılımına dayalı göreceli yoksulluk, ülkemizde önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Kentte yan yana yaşayan ancak birbirinden kopuk, kentin bir yüzünde alabildiğince refah içinde yaşayanlar ile diğer yüzünde büyük bölümü işsiz, çocukların oyun alanları olmayan, eğitim alanları sınırlı, kültürel alanlara uzak, sinema tiyatro gibi kavramlara yabancı olanlar yaşamaktadır (Berkan, 2000: 18).

Kırsaldaki yoksulluktan kurtulmak amacıyla kente göç edenler, toplumsal olarak kent yaşamına katılamayan tam anlamıyla “kent yoksulu” olmuşlardır (Cebeci, 1). Göçle birlikte gerçekleşen sağlıksız ve hızlı kentleşmeyle birlikte mevcut kentsel ve toplumsal yapıdan kopan, kendine özgü yaşam alanları oluşturan, kent hizmetlerinden yeterli ölçüde yararlanamayan kesimler ortaya çıkmıştır.

Kentsel yoksulluk çeşitli yokluklardan acı çeken yoksulları, sosyal korunmayı, sağlık, eğitim, konut, kişisel güvenlik, altyapı gibi yoklukları kapsayan dinamik ve potansiyel boyutları olan bir sorun olarak tanımlanmaktadır (www.wordbank.org.tr). Kentlerde temel gereksinimleri karşılanamayan yoksul sınıfların her türlü ekonomik, siyasal, kültürel hastalığın kaynağı durumuna gelebileceği üzerinde durulmaktadır (Çukurçayır, 4).

Kentsel yoksulluğun çok farklı boyutları olsa da, kentlerde yerel yönetimlerin karar alma sürecinde ortaya çıkan kişisel çıkar elde etme çabalarının

küçük zengin kesimler yaratarak kentsel yoksulluğu artırdığım söylemek mümkündür. Dünya Bankasının kentsel yoksulluk sebepleri üzerine oluşturmuş olduğu tablo aşağıda sunulmuştur.

Yetersizlik	Nedenler	Siyasal İçerikli Nedenler	Diğer Katkılar
GELİR	<ul style="list-style-type: none"> — Temel mal ve hizmetleri alma gücünden yoksunluk — Geçici işler — Nitelsiz iş gücü 	<ul style="list-style-type: none"> — Ekonomik krizler — Eğitim, sağlık, altyapı ve ulaşım gibi sosyal ve fiziksel altyapının yetersizliği 	<ul style="list-style-type: none"> — Barınma sorunları — Temel kamusal hizmetlerin sağlanmasından dolayı sağlıksız ortamlarda yaşama — Eğitimsizlik — Sosyal sermayenin bozulması, şiddet eğilimleri ve suçluluk
SAĞLIK	<ul style="list-style-type: none"> — Sağlıksız yaşam koşulları — Konut ve sanayinin iç içeliği — Sel ve heyelan tehlikesiyle karşı karşıya bulunma — Bulaşıcı hastalıklar — Güvensiz çalışma koşulları 	<ul style="list-style-type: none"> — Çevre sağlığının ihmal edilmesi katı atık ve su sorunlarının çözülmesi — Yetersiz iş güvenliği — Sosyal güvenlik olanaklarındaki yetersizlik 	<ul style="list-style-type: none"> — Eğitimsizlikten gelen sağlık sorunları — Geçim sıkıntısından ihmal edilen sağlık
EĞİTİM	<ul style="list-style-type: none"> — Okul sayısındaki yetersizlik — Okul masraflarının karşılanamaması 	<ul style="list-style-type: none"> — Kamu kurumlarının yeterli altyapıyı sağlayamaması — Yeterli yatılı eğitim verilmemesi — Eğitim kurumlarına ulaşım sorunları 	<ul style="list-style-type: none"> — İş bulma sorunları — Okul çağındaki gençler için gerekli etkinliklerin sağlanmaması
GÜVENLİK	<ul style="list-style-type: none"> — Çoğunlukla imarsız konutlar söz konusu olduğu için evler asgari konut standartlarından yoksundurlar. — Sosyal bölünme, şiddet ve suçluluk 	<ul style="list-style-type: none"> — Arsa politikalarındaki yanlışlıklar — Yasal düzenlemelerin ruhsatlı yapılar için oldukça maliyetli ve zor süreçlerden oluşması — Güvenlik ağlarının oluşturulmaması dolayısıyla mekansal kopuklukların oluşması 	<ul style="list-style-type: none"> — Arsa düzenlemelerinin yetersiz olması sosyal yapıya ve informel yapıların oluşmasına neden olmaktadır. — Güvenlik ve sağlık için artan maliyetler. — Sosyal soyutlanma ve ailenin zarar görmesi — Rüşvet ve diğer yolsuzlukların yaygınlaşması ve kentsel hizmetlerin eksikliği

Kaynak: <http://Avwww.woldbank.org/html/fpd/urban/poverty/defining.html> (24-08-2003)
142

TÜRK İDARE DERGİSİ

Bu tablo incelendiği zaman Eğitim sağlık, barınma, güvenlik, sosyal olanaklardan yararlanma gibi temel gereksinimlerin karşılanamaması kentsel

yoksulluğu beslediği, kentsel hizmetlerin yetersizliği yolsuzluklar, barınma sorunlarının kentsel yoksulluğun önemli sebepleri olduğu görülmektedir. Kentsel yoksulluğun sebepleri yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları bağlamında değerlendirildiği zaman yerel yönetimlerin işleyişindeki olumsuzlukların kentsel yoksulluğu artırdığını söyleyebiliriz.

Türkiye'nin en büyük kentleri olan Ankara, İstanbul, İzmir'de gecekondular sırasıyla % 70, % 55, % 50 oranında kent nüfusunu barındırmaktadır. İlk gecekondular 1930'lu yıllarda Ankara'da görülmüştür (Bostancıoğlu, 1992: 154). 1930'lu yıllardan bu yana hızla artan gecekondulaşma büyük kentlerde oturanların ortalama % 50'sinin yoksul mekânlarda yaşamalarına sebep olmuştur. Sağlıklı kentleşmenin olmadığı birçok kente temel altyapı sorunları aşılamamıştır.

Büyük kentlerde kente göç eden yoksulların yaşadıkları yerler olarak bilinen gecekondular karşılıksız gelir elde edilen rant alanlarına dönüşmüştür. Kente sonradan gelip gecekondularda kiracı olarak oturanlar, kentlerdeki en yoksul sınıfları oluşturmaktadır. Bir başka kent yoksulu olanlar kentin tarihi dokusu içinde çöküntü alanlarında, terk edilmiş binalarda sağlıksız koşullarda kira ödemediği yaşayan ailelerdir (Çukurçayır, 6).

Kentteki yerel yönetimlerin etkin rol oynadığı kentleşme sürecinde ekonomik ve siyasal bakımdan güçlü olan grupların, daha fazla rant elde etmek için yasaya, ahlaka aykırı gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda kentsel yoksulluk ortaya çıkmıştır. Kentsel yoksulluğun elbette ki bu boyutunun dışında sosyolojik, ekonomik ve evrensel boyutu vardır. Ancak ülkemizde yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçları için oluşturulan yerel yönetim birimlerinin karar alma sürecindeki yozlaşma, günümüzde yaşanan kentsel yoksulluğun önemli bir sebebidir (Gül, 1997:91).

3. Kent Estetiğinin Bozulması, Çarpık Kentleşme

Estetik “güzelliğin insan zihnindeki ve duygularındaki etkileridir” (Doğan, 4). Yaşam çevresinin güzel ve estetik unsurları insan hayatını zenginleştirmekte, hayatı güzel yönleriyle yaşamayı mümkün kılmaktadır. Ülkemizdeki kentleşme sürecinin oluşturduğu yapıların insan zihninde ve duygularında olumlu etkiler bıraktığını söylemek zordur.

İnsanlar tarafından ortaya konulan bir yapının mimari yapı olabilmesi için o yapının teknik, konstruksiyon ve fonksiyon unsurlarına dayanması ve insana

üstün estetik zevki ve güzelliği veren uyumun olması gerektiği vurgulanmıştır (Taut, 5). Ancak Ülkemizdeki kentleşme sürecinde kent toprağının özel mülkiyete

dayalı olması, kent toprağında rant yaratmaya yönelik spekülasyonların hakim olması, kentleşmenin biçimini, hızını ve yönünü etkilemiş ve çarpık kentlerin oluşmasına sebep olmuştur (Kartal, 38).

“İnsanların güzel çevreleri, güzel evleri, güzel şehirleri inşa etmeleri çocuklarına karşı asli vazifeleridir. Bu görevi yerine getirmemek çocukları katleden nesillerin vahşetini tekrar etmeleri anlamına gelir” (Cansever, 1994: 9) ifadesi, ülkemizdeki çarpık ve çirkin şehirleşmenin acı reçetesini ifade etmektedir.

Geçmişten günümüze rant yaratma ve rant sağlamaya dayalı şehirleşme ve konut üretim politikaları sonucu başta büyük şehirler olmak üzere bütün şehir ve kasabaların aynı şekilde çirkinleşmesine ve çarpık bir şekilde büyümesine sebep olmuştur. İçinde yaşadığımız şehirlerin hiçbir estetik ve mimari özelliği yoktur.

Ülkemizdeki göç ve kentleşme sürecinde kente gelenlerin tek sorunu iş bulma değildir. Bunun yanında “kentte yer kapma kavgası” önemli meselelerden biridir (Kartal, 39). Hatta tek amacın barınma kaygısı olduğu süreçte kamu arazilerinin, özel arsalarla dönüştürülerek plansız bir şekilde oluşturulan ve meşrulaştırılan büyük şehirlerdeki binaların %70-80’ini meydana getiren gecekondular çirkin ve çarpık şehirleşmenin göstergesidir.

Ülkemizde kaynak israfına, gösterişçiliğe, tüketim çılgınlığına dayalı yapılaşma mevcuttur. Kentlerin oluşumunda yerel halkın sorumluluğa katılarak güzellikler meydana getirmesi yerine, merkezîyetçiliğin ve rant paylaşımının ürünü olan kaba ve iri kent biçimleri oluşmuştur.

Ülkemizde şehirlerin, karşılıklı hakların korunduğu, insanların güzel bir dünyanın inşasına katıldığı, şehir altyapısından daha çok yararlanma imkânı veren yoğun yerleşimlerin gerçekleştirildiği yerler olmaktan uzaktır. Bunun yerine, daha çok maddi kazanç elde etmek yolu açılarak şehirlerimizin, bir taraftan tam bir gayri meşru kazanç için bir savaş, ölüm, kirlilik alanına dönüştürüldüğü değerlendirilmesi yapılmıştır (Cansever, 10).

Kent toprağında özel mülkiyet hakkının olması kent merkezi ve çevresindeki arsaların fiyatını sürekli artırmaktadır. Bu durum kent çevresindeki arsalarda geliştiği güzel yapılaşmalara sebep olmaktadır. Bunun sonucunda plansız bir şekilde, “yağ lekesi” biçiminde konut alanları oluşmaktadır. Bu durum kentlerin güzelliğini bozmaktadır. Bunu bir örnekle açıklayabiliriz. Bir kentin bele

diye meclisinde etkili olan bir kişi veya şirketin kent çevresinde ucuz fiyatta tarla satın aldığı farz edelim. Bu süreçte çıkar ilişkileri sonucu bu tarla önce belediye

sınırlarına alınmakta, imar planına dahil edilmekte, belediye imkânlarıyla buraya altyapı götürülmekte ve tarla kentsel arsa konumuna dönüştürülmektedir. Bu şekilde kent toprağında şehirler sıçramalı olarak büyümekte ve çirkin bir hal almaktadır (Kartal, 40).

Ülkemizde kentlerde vatandaşların konut ihtiyacı tam olarak karşılanamamıştır ve konut ihtiyacı devam etmektedir. Güzel şehirleri inşa etmek, Türkiye'nin en büyük meselelerinden biridir. Eğer ülkemizde güzel evlerden oluşan mahalleler ve şehirler inşa edilmediği takdirde insanımız bugünü aratacak ve bugün ile karşılaştırılmayacak kadar düzensiz, rahatsız ve zevksiz bina ve şehirlerde yaşamaya mahkûm edilecektir.

4. Toplumda Güvensizlik Duygusunun Hakim Olması (Güven Bunalımı)

Toplumda politik yozlaşmanın oluşması ve yaygınlaşması, insanların birbirlerine ve yönetime duydukları güvenin azalmasına ve ortadan kalkmasına sebep olmaktadır. Yerel yönetimlerde mal ve hizmet sunumunda kişisel çıkarların egemen olması ve bu durumun kamuoyuna yansıyan olaylarla açığa çıkması, vatandaşların yerel yönetimlere ve yöneticilere duyduğu güveni ortadan kaldırmaktadır.

Politik yozlaşmaya sebep olan yolsuzluk faaliyetlerinde kişisel çıkarlar toplum çıkarlarının önünde yer almaktadır. Yolsuzluk esas itibarıyla kişisel çıkar sağlamak amacıyla güven duygusunun istismarı şeklinde de tanımlanmıştır (Berkman, 1988: 1). Güven bunalımının çok farklı sosyolojik sebepleri bulunmaktadır. Ancak burada kişisel çıkar elde etme amaçlı mevcut kuralların ihlal edilmesi ekseninde oluşan güvensizlik durumuna değinilecektir.

Türkiye'de güven bunalımını oluşturan unsurlardan birincisi insanların birbirlerine duyduğu güvenin zayıflaması ve ortadan kalkmasıdır. Bunun başlıca sebebi, toplumda modernleşme ve kentleşme sürecinde ideolojik ve etnik kamplaşma ve yabancılaşmanın yaşanmasıdır. Kentleşme sürecinde oluşan metropollerde etnik, mezhepsel, bölgesel, yöresel farklılıklar ve bu farklılıklara dayalı çıkar çatışmaları, insanların birbirine duyduğu güveni azaltmıştır.

İnsanların birbirine duyduğu güven konusunda yapılan bir araştırmada Türkiye % 6,6 ile, % 6'lık Filipinlerden sonra ikinci sıradadır. Bu oran ABD'de % 36, Japonya'da % 42, İsveç'te %'60 tır (Keçeciler, www.tesev.org.tr).

Güven bunalımının ikinci boyutu vatandaşın devlet kurumuna duyduğu güvenin azalmasıdır. Devlet dairelerindeki yönetici ve memurların halka karşı

iyi muamele etmemeleri, işleri yavaş gönülsüz yapmaları, işlerin zamanında bitirilmemesi halkın şikâyetine konu olan alanlardır. Halk arasında yaygın kanaate

göre, torpilsiz işe girmenin mümkün olmadığı ve torpille bilgisiz beceriksiz kişilerin memur olduğudur. Yine vatandaşların yaygın kanaatine göre memurlar, kanunların memurlara sağladığı güvenceye ve torpil sağlanan makam sahibine güvenerek vatandaşın işlerini yapmadıklarını düşünmektedirler. Bu durum halkın devlete ve devlet kurumlarına duyduğu güveni ortadan kaldırmaktadır.

Toplumdaki güvensizliğin diğer boyutu politikacılara karşı duyulan güvensizliktir. Vatandaşlardaki yaygın kanıya göre, siyasi partiler ve politikacılar vatandaşı yalnızca seçim dönemlerinde oylar toplanıncaya kadar hatırlamaktadır. Seçimlerde her türlü vaatte bulunan politikacılar, seçimlerden sonra vaatlerini ve halkı unutmaktadırlar. Özellikle nüfusu az olan belediyelerde, belediye başkanlarının çoğu belediyeye ve beldeye hiç uğramamakta, iş takibi bahanesiyle zamanlarının çoğunu Ankara’da geçirmektedirler. Bu durum politikacılara olan güveni ortadan kaldırmıştır Bugün ülkemizde politika ve politikacının en önemli sorunu halkın ona karşı duyduğu güvensizliktir. TESEV’in* 2001 yılında 1200 firma üzerinde ve 3021 kişi üzerinde Yaptırımış olduğu “İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluk Araştırması” ve “Hane Halkı Gözünde Yolsuzluk Araştırması”** adlı araştırmalarda2 kurumlara duyulan güven sıralamasında politikacılar ve kurumlar en az güven duyulan kurumların başında gelmektedir.2

Toplumdaki güvensizliğin başka boyutu adaletin tecelli edeceğine dair inancın yok olmasıdır. Bu sebeple toplumda mafya adı altında çeteleşmeler oluşmuş vatandaşlar kendi haklarını kendi yöntemleriyle korumaya başlamışlardır. Buna ilişkin İstanbul Barosu ile yapılan araştırmada; İstanbul Barosu avukatlarından 666 tanesi sorulara cevap vermiştir. Bunlardan adaletin tecelli edeceğine inancı olmayanların oranı 586 ve % 87,9 dur. Yurttaşlık bilinci ve hu-

2 Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Kendi tanımlarıyla bu Vakıf akademik bulgular ile politika kararları arasındaki bağın kurulması için çalışan ve kamu yararına politikalar üreten bağımsız bir düşünce üretim merkezidir. TESEV araştırmalarını ekonomik, sosyal kültürel alanlarda yapmaktadır.

** “Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler” adlı çalışma 19 Ekim 24 Kasım 2000 tarihleri arasında kent nüfusunu temsil eden 18 yaş üstü ve 3021 kişiyle yüz yüze görüşme yapılarak hazırlanmıştır. 2001 de yayınlanmıştır.

“İş Dünyası Gözünden Yolsuzluk Araştırması” adlı çalışma Türkiye’nin değişik bölgelerindeki 12 ilde, 1200 firma ile görüşülerek yapılmış ve Kasım 2001 de tamamlanmıştır. Bu araştırma sonuçları kitap olarak yayınlandı gibi <http://www.tesev.org.tr>

kuk devleti düzenine bağlılığın zayıfladığına inananlar 461 ve % 69,9 dur. Yasadışı örgütlerle ilişkilerin yaygınlaştığına inananlar 370 ve %56,1 dir

(Ökçesiz, 62).

Politik yozlaşmanın toplumda meydana getirdiği başka bir güvensizlik biçimi toplumun geleceğine ve gençliğine duyulan güvensizliktir. Çünkü politik yozlaşma zamanla tüm topluma yayılmaktadır. Kokuşmuş toplumlarda yolsuzluklar o kadar çoğalmıştır ki buna dair haberler olağan haber olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu ortamda gençliğin, yarınına güven duymayan, günlük gereksinimlerini karşılayamayan, ulusun geleceği olma vasfını yitireceği ileri sürülmüştür (El-Attas, 115).

Toplumda kişisel çıkar elde etme amacıyla var olan hukuk ve ahlak kurallarının ihlal edildiği bir ortam sebebiyle insanların birbirlerine, kamu görevlilerine, seçilmiş yöneticilere ve politikacılara güvensizlik içerisinde olması bireyler için çok ciddi bir sosyal maliyettir.

5. Bireylerin Kişiliklerinin Olumsuz Etkilenmesi

Politik yozlaşmanın toplumsal yapı üzerinde meydana getirdiği olumsuzluklar insan kişiliği üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Politik yozlaşmanın yaygın olduğu toplumda güvensizlik duygusu ve şahsiyetin aşağılanması söz konusu olduğu ileri sürülmüştür. Politikacıların yolsuzlukları önleme ve dürtüst olma vaadiyle iş başına geldikten sonra yolsuzluk yapmaları vatandaşları umutsuzluğa, güçsüzlüğe, yolsuzlukla mücadele etmeyip, yönetime saygı duymamaya yöneltebileceği, yolsuzluklara boğulmuş bir toplumda kendisinden nefret eden insan sayısının çok fazla olabileceği değerlendirilmesi yapılmıştır. (El-Attas, 188)

Toplumumuzda ihsanlar birbirlerini sevmemektedir. Birbirlerini sevmeyen insanların kavgalı olmaları doğaldır. Her gün birbirini hırsız, sahtekâr, dolandırıcı, yalancı gibi sözlerle suçlayanların bir müddet sonra aynı kulvarda siyaset yaptıklarını ve halkın karşısına çıktıklarını görmek mümkündür. (Türkçapar, 151) Politik Yozlaşmanın bu olumsuz etkileri toplumda yaşayan bireylerin kişiliklerini de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durumu politik yozlaşmayı doğuran unsurlar bazında analiz etmek mümkündür.

Rüşvetin kurumsallaştığı toplumda “paranın uçamayacağı kapı yoktur”, “toplumda her şeyin ve herkesin bir fiyatı vardır”, “para her şeyin başıdır”, “kanunlara ve kurallara rağmen yapılamayacak hiçbir şey yoktur” gibi insan davranışlarını şekillendiren anlayış ve yaklaşımlar kullanılmaktadır. Bu durum insan davranışlarına sınır koyan kuralların kişilere ve şartlara göre uygulanması

YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİK YOZLAŞMANIN SOSYAL MALİYETİ 147

sonucunu doğurmaktadır. Yönetimde “adamına göre muamele” anlayışı meşrulaşmaktadır.

Adam kayırmacılığının toplumda kurumsallaşması insanları ikiyüzlülüğe, iktidarda olanı ve güçlüyü alkışlamaya, yanlışlar karşısında görmedim, duymadım, konuşmadım karakterinde insanların oluşmasına sebep olmaktadır. Devlet kadrolarındaki bazı memurlar, iktidara gelen siyasi düşünceye göre tutum ve tavır belirlemede, mevcut konumunu korumak veya daha üst kadroya geçmek için her türlü isteği yerine getirmeye hazır karakersiz bir görünüm sergilemektedirler. Siyasi iktidar taraftarları kişisel çıkarları için çevresindeki diğer insanların zararına olabilecek her türlü uygulama ve düzenlemenin içinde yer alarak taraftar olmayanları cezalandırmaya çalışmaktadır. Adam kayırmacılığı ile çıkar elde eden taraftarlar körü körüne tabi olmayı, haksızlıkları görmemeyi, duymamayı, her tür olumsuzluğu alkışlamayı benimsemekte ve buna göre davranış sergilemektedir. Toplumda ortaya çıkan güvensizlik huzursuzluk ortamında her tür davranış bozukluğu görülmektedir.

Yerel yönetimlerde ortaya çıkan politik yozlaşma hizmet sunumunda eşitlik ve adalet duygularını ortadan kaldırdığı gibi yeniden seçilebilme amacına ulaşmak için her türlü devlet kaynağının fütursuzca israf edilmesini meşrulaştırmaktadır. Bireyler ülke çıkarları yönünde oy kullanma yerine, kendi kişisel çıkarlarını ön plana çıkarmaktadırlar. Oy vermediği için hizmet alamayan kesimler bu durumu olağan karşılamaya başlamaktadır.

6. Kentsel Gerilimin Artması ve Şiddetin Yaygınlaşması

Politik yozlaşmada esas olan kişisel çıkar temin etme çabaları ve bu faaliyetlerin toplumda yaygınlaşması, toplumda sosyal uyumsuzluğa sebep olmaktadır. Sosyal uyumsuzluk bir süre sonra sosyal çözölmeyi beraberinde getirmektedir. Politik yozlaşma sonucunda zengin fakir arasındaki uçurum iyice artmakta, sosyal statüler farklılaşmaktadır. Kentleşme sürecinde sosyal statüleri göre yerleşim ve eğlenme yerlerinin oluşması, eşitsizlik duygusunu geliştirdiği için toplumda şiddeti körüklemektedir.

Toplumda politik karar alma sürecine katılarak taleplerini elde edemeyen birey veya çıkar grupları, bu talepleri elde edebilmek için yolsuzluk faaliyetlerine başvurarak elde etmeye çalışmaktadırlar. Bu şekilde de taleplerini karşılayamayan birey veya çıkar grupları yaygın olarak şiddete başvurabilmektedir.

Yüksek kapasiteli yolsuzluğa sahip olan bir toplumun aynı zamanda yüksek kapasiteli şiddete sahip olabileceği iddia edilmiştir. Yolsuzluk faaliyetlerinin sistemdeki kurallara aykırı talepleri içermesine rağmen, sosyal tepkilerin

şiddete dönüşmesini engellediği ileri sürölmüştür. Ancak yolsuzluğun fonksiyonları ile şiddetin fonksiyonları arasında paralellik olduğu yönünde

değerlendirme yapılmıştır (Hungtington, 495).

Politik yozlaşma, sistemde yolsuzluk faaliyetlerinin şiddet içermeyen etki biçimi olması sebebiyle, siyasal şiddete yeğlenmesi gerektiği ileri sürülmüştür (Berkman,103). Ancak her yeni yolsuzluk faaliyetinin yeni şiddet potansiyeli yarattığı göz önüne alındığı zaman bunun bir kısır döngü yarattığı görülmektedir. Yerel katılımın demokratik kurallara göre gerçekleşmediği ortamda, karar alma sürecinde yaşanan çıkar sağlama faaliyetleri yerleşim birimlerinde şiddet içeren davranışların yaygınlaşmasına sebep olmaktadır.

Türkiye’de kentsel gerilimin önemli sebebinin, yeni kentsel alanların kent hukuku dışında üretilmesinden kaynaklandığı, kentleşmedeki temel gerilim konularının kent içinde oluşan yeni olanakların kentsel sisteme adapte edilmesi etrafında odaklandığı yapılan alan çalışmalarında ortaya konulmuştur. (Erder,187- 193) Kentleşmede ortaya çıkan ve kentsel gerilim kavramıyla ifade edilmeye çalışılan olumsuzluğun temelinde, kentleşmede ilk yerleşim ve gecekondulaşma faaliyetleri yatmaktadır. Bundan sonra bu alanların meşrulaştırılması, tapuların verilmesi, daha sonra ise imar planlarına uyarlanarak kente eklenmesi süreci içinde toplumsal hareketlerin ve gerilimin ortaya çıktığı görülmektedir.

Gecekondulardaki işgal ve yıkım dönemlerinde vatandaş-polis, vatandaş-zabıta çatışmalarını görmek artık kentlerde olağan hale gelmiştir. Fiili olarak oluşan kentsel yerleşim alanlarının (gecekonduların) popülist politikalarla hoş görülmesi ve seçim dönemlerinde meşrulaştırılması sonucunda bu alanlarda oturan vatandaşlar, kent hizmetlerine yönelik taleplerini resmi olarak ifade etmeye başlamaktadırlar. Ancak bu talepler bazen yerine getirilmekte, bazen yerine getirilmemektedir. Bunun sonucunda, düşük yatırım statüsüne sahip zengin mi fakir mi oldukları belli olmayan toplum kesimleri oluşmuştur. Bu kesimlerin kendine özgü kural ve kurumlan oluşmuş kendi problemlerini kendi içlerinde çözme yoluna başlamışlardır.

Kentlerde oluşan bu toplum kesimlerinden gelen resmi ve haklı talepler, farklı hemşeri gruplarından, farklı siyasi düşünceden, farklı yerel gruplardan olan politikacı ve bürokratlarca eşitsiz uygulamalarla yerine getirilmektedir. Kentlerde oluşan eşitsizlik ve eşitsizliğe dayalı uygulama ve hizmet sunumu da kentlerde gerilim ve şiddeti artırmaktadır. (Erder,197-193)Türkiye’de kentsel gerilim ve şiddete sebep olan diğer nokta zorunlu göç (terör sebebiyle) olgusudur. Terör sebebiyle zorunlu göçe tabi tutulan, kent çevresinde yerleşen

YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİK YOZLAŞMANIN SOSYAL MALİYETİ 149

ancak her türlü kentsel hizmetten mahrum olan toplumsal kesimler de toplumsal şiddet için potansiyel oluşturmaktadır.

Rant kollayan toplumlarda çalışmadan, emek vermeden, alın teri dökmeden, üretim yapmadan suni düzenlemelerle gelir elde etme yaygınlaşmaktadır. Başkalarının sırtından asalakça geçim alışkanlığı meşruiyet kazanmaktadır. Kamu yararı göz ardı edilerek kişisel çıkar için her türlü harcama gerçekleştirilmektedir. Rant kollamanın yaygınlaştığı toplumda zaman içerisinde rantıye sınıfı ortaya çıkmakta, bu rantıye sınıfı devletten yaptığı transferlerle bolluk içinde yaşarken, diğer taraftan açlık sınırında yaşayan kesimler çoğalmaktadır. Oluşan bu iki sınıf arasındaki yaşam farklılıkları zaman içerisinde çatışmaya dönüşme ihtimali yüksektir.

Günümüzde büyükşehirlerimizdeki en önemli problemin güvenlik problemi olduğu son zamanlarda sıkça dile getirilmektedir. Hırsızlık ve kapkaç olaylarındaki hızlı artışın başka sebepleri mutlaka vardır. Ancak politik yozlaşmanın, haksız kazanç elde etme yönteminin toplumda yaygınlaşmış olmasının şiddet içerikli faaliyetlerin yaygınlaşmasına sebebiyet verdiği ve topluma önemli bir maliyet getirdiği görülmektedir.

7. Doğal ve Kültürel Değerlerin Zarar Görmesi

Yunan Filozofu Eflatun “İnsanın en büyük erdemi şehir kurma erdemidir” demiştir. İnsanlığın geçmişten günümüze kadar ortaya koymuş olduğu mimari eserler o toplumun kültürel mimarisini oluşturmaktadır. Bir şehirdeki doğal ve kültürel değerler o şehirde yaşayanların yeni yaşam alanlarının oluşturulması, yeni sanatsal yapıların geliştirilmesi ve güzel bir çevre oluşturma konusunda özel bir sentez geliştirmelerini sağlamaktadır.

Türkiye’deki birçok şehir geçmişte yaşanan birçok medeniyetin kalıntılarını barındırmaktadır. Ülkemizdeki şehirler sosyal ve kültürel değerlerin zenginliği ile tanınmaktadır. Ancak ülkemizde yaşanan göç, hızlı kentleşme ve kent alanlarının spekülatif amaçlı yağmalanması sosyal, kültürel ve tarihi değerlere zarar vermiş ve tahrip etmiştir. Bir kentte korunması gereken sosyal kültürel tarihi değerler şunlardır; büyük mimari anıtlar, büyük anıtları çevreleyen yeşil alanlar, küçük anıtlar ve onların çevreleri, tarihi yeşil alanlardır. Bu alanlara ilişkin karar alma sürecinde yapılan yanlışlıklar, tarihi ve kültürel mirası ortadan kaldırmaktadır.

Tarihi ve kültürel mirasın önemli bölümünün yok olduğu ve yok olmaya devam ettiği kentlerimizin başında İstanbul gelmektedir. İstanbul geçmişi iki bin yıl öteye dayanan tarihi bir kenttir. Bu tarihi kent çok verimli bir mirasa

sahiptir ve kentin ilk yerleşim birimleri olan bölgeler çok özel topografik yapıya sahiptir. İstanbul’da sosyal ve ekonomik problemler, yoğun kalabalık, bakım ve

kontrol eksikliği ve yangınlar, çıkar amaçlı plan değişiklikleri gibi problemlerdir. Bu problemler İstanbul'daki tarihi mirası yok etme eşiğine getirmiştir. İstanbul'daki tarihi kültürel değerlerin korunması hususunda İlber Ortaylı'nın şu sözleri dikkat çekicidir. "Süleymaniye 1.5 kilometrekare alanıyla bizim kimliğimizdir, nüfus kağıdımızdır. Bizim bu memleketteki tapumuzdur. Buradaki laubali davranışımız büyük şehrin hengâmesine bu muhiti bırakmamız düpedüz intihardır. Üstelik gelecek nesillere karşı bizi utandıracak bir intihar olduğunu söylemek gerekir" (Ortaylı, 2006; 25).

1978 yılında UNESCO tarafından tarihi kentin problemlerini tespit için görevlendirilen Anthony Meats hazırladığı raporda, ihmalkârlığın tüm kentin kaderi olduğunu, gecekonduların kentin dört bir yanını sardığını, kamu hizmetlerinin yetersiz kaldığını, tarihi kentin şiddetli sosyal ekonomik problemlerle karşı karşıya olduğunu vurgulamıştır. Aynı raporda kentte hizmet ve park zorlukları, trafik kontrol eksikliği, gürültü ve hava kirliliği, kamuya açık alanların yetersizliği, hızla artan nüfus ve çevrenin tahrip edilmesi tarihi kentin tipik özellikleri olduğunu vurgulamıştır (Meats, 1978: 2).

Tarihi ve kültürel değerlerin korunması için şehir planlanması yapılırken bu yapıların başrol oynaması ve planlamada merkez olarak ele alınması gerektiği ünlü mimarlar tarafından dile getirilmiştir. Bruno Taut Edirne'deki Selimiye Camisinin mimari açıdan mükemmelliğine ve benzersizliğine değindikten sonra ona şehircilik açısından "Şehir tacı" ismini vermiştir. Dünyada Selimiye kadar bu tabire uygun başka bir şehir vaziyetinin olmadığını vurgulamıştır (Taut, 157). Bu düşüncelyi destekler vaziyette 1945'li yıllarda Prof. Dr. Ernest Egli tarafından Edirne Şehri İmar Planına Müteallik Raporda şehrin imar planı hazırlanırken mutlaka Selimiye Camisinin başrolü oynaması gerektiğini, onu merkez olarak açılacak yolların, kat irtifaklarının, park düzenlemelerinin buna göre yapılması gerektiğini vurgulamıştır (Özdeş, 54). Ancak bu gün bu tarihi değer, ön görülen şehir tacı olma özelliğinden çok uzaktır. Çünkü şehir spekülâtif amaçlarla çirkinleştirilmiş ve düzenlemelerde tarihi değerler göz ardı edilmiştir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, kent yönetiminde politik karar alma sürecinde kişisel çıkarların ön planda olması, geçmişimizle günümüz arasında köprü vazifesi gören kültürel ve tarihi değerlerin yok olmasına var olan doğal değerlerin tahrip olmasına sebep olmaktadır. Yerel yönetim birimlerinde karar alma sürecinde çıkar amaçlı kararlar alınmasının yanında, yerel yönetimler ve mer-

kezi kuruluşlar arasındaki yetki karmaşası da tarihi mirasın yok olmasına sebep olmuştur.

8. Çevreye ve Yaşanılan Ortama Verilen Zararların Artması

Toplumsal yapıdaki hızlı değişim, nüfus artışı, göç ve hızlı kentleşmenin yarattığı çevre kirliliği ülkemizdeki kentleri tehdit eder duruma gelmiştir. Yerel yönetimde karar alma sürecinde kamu yararı ve toplum menfaatlerin yerine kişisel çıkarların etkili olması, yerel yönetimlerin çevre sorunları karşısındaki bilinçsizliği, örgütlenme ve nitelikli personel yetersizlikleri, çevre planlaması ve çevre stratejilerinin geliştirilmesi konusundaki yetersizlikler çevreye verilen zararların artmasına sebep olmuştur.

Çevre sorunlarının en belirgin özelliği her şeyden önce yerel nitelikli olmasıdır. Yani olayın yaşandığı görüldüğü duyulduğu yere özgüdür. Bu sebeple çevre sorunları yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Ayrıca Avrupa Konseyi gibi uluslar arası örgütlerde çevre sorunlarının yerel olduğunu ve ortaya çıkan olumsuzluklara karşı yerel yönetimlerin gerekli önlemleri alması gerektiğini vurgulamıştır (Yaşamış, 1992).

Ülkemizde ortaya çıkan kentsel çevreyi yakından ilgilendiren çevre problemleri şunlardır; hava ve su kirliliği, gürültü problemi, katı atıklar, görsel kirlilik (afiş, pankart, imara aykırı yapılar) ulaşım ve otopark sorunu, çöp toplama ve genel temizlik, yeşil alan ve parkların azlığı, deniz ve nehir kirliliğidir. Çevre sorunları olarak algılanan bu problemler yerel karar alma süreciyle ilgilidir ve yerel yönetimleri doğrudan ilgilendirmektedir.

Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansında Mart 1992'de kabul edilen "Avrupa Kentsel Şartı", Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinlerinin sahip olduğu haklardan biri olarak "Kirlenmemiş sağlıklı bir çevrede yaşama" hakkı olarak belirlemiştir. Bu şart hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır ve Türkiye'de henüz anlaşmayı imzalayan bir belediye olmamıştır. Bu hak hava, gürültü, su ve toprak kirliliği olmayan, doğası ve doğal kaynakları korunan bir çevre öngörmektedir (www.yerelnet.otg.tr).

Ülkemizde çevre problemlerinin doğmasına yol açan süreci daha iyi anlayabilmek için konuyu aşağıdaki örneklerle açıklayabiliriz:

Ülkemizde temel altyapı yatırımları yerel politikacıların birçoğu tarafından "ölü yatırım" olarak algılanmaktadır. Çünkü bu yatırımların maliyeti çok fazla, halk üzerinde bıraktığı etki azdır. Ayrıca bu yatırımların gerçekleşmesi sürecinde vatandaşlar rahatsız olmaktadır. Altyapı yatırımları yerine yerel kente yapılacak anıt, meydan düzenlemesi, işyerleri, belediye binası gibi yatırımlar

daha fazla konuşulmakta ve göz önünde olmaktadır. Bu sebeple yerel politikacılar temel altyapı yatırımları konusunda duyarsız ve ilgisiz kalmaktadır. Günümüzde

birçok küçük yerleşim yerinin kanalizasyonu yoktur. Kanalizasyonu yapılan yerleşim yerlerinin birçoğu ise arıtma tesisini yapmamış ve atıklar nehir göl ve denizlere bırakılmaktadır. Bu durum oy kaygısıyla çevre problemlerine doğrudan sebep olmaktadır.

Çevre problemlerine yol açan başka bir sorun, plansız şehirleşme sonucu birçok şehirde sanayi tesislerinin ve imalathanelerin kentlerin ortasında kalmalarıdır. Bu problemi aşmak için Türkiye’de organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi siteleri şehrin dışında kurulmaya başlanmıştır. Ancak buralar için yerel seçimlerde kişisel çıkar sağlamak amacıyla yanlışlıklar yapılmış, sanayi alanları verimli tarım arazilerinin olduğu alanlarda kurulmuştur. Belediyeler yeni yerleşim alanlarını bu bölgelerin etrafında belirlemiş, bu bölgedeki arazilerden rant sağlandığı gibi belli bir süre sonra sanayi alanları yine şehrin ortasında kalmıştır.

Kentlerde “yık-yoğunlaştır-yap” yaklaşımı ve arsa spekülasyonuna dayanan kent planlaması çevreye verilen zararların artmasının başka bir sebebidir. Kentlerde kamu arazileri, orman arazileri üzerinde plansız bir şekilde oluşan geçekonu alanlarında her türlü çevre problemini görmek mümkündür. Bu alanlar sonradan yerel idarelerce meşrulaştırılmakta bu alanlara içme suyu temini zorlaşmakta, katı atıkların yok edilmesi, görüntü kirliliğinin ortadan kaldırılması imkânsız hale gelmektedir. Kent merkezlerinde ise rant sağlamak amacıyla yeşil alanların yok edilmesi, yoğunlaştırılmış plan değişiklikleri başta hava kirliliği, gürültü ve görüntü kirliliğine yol açmaktadır.

Ülkemizde kentler için çevre stratejileri ve çevre koruma planlarının hazırlanmaması da çevre problemlerinin başka bir sebebidir. Çevre planlamasının etkili aracı olan çevresel etki değerlendirme süreci ülkemizde uygulanmaya başlanmıştır. Ancak çevresel etki değerlendirme sürecinde çıkar amaçlı yaklaşımlar bu sürecin de etkili bir şekilde uygulanmasını engellemektedir.

Sonuç olarak yerel yönetimlerin uygulama yetkisine sahip oldukları düzenlemeler çevreyi koruma endişesiyle hazırlanmamakta, karar alma sürecinde çevresel değerler, kamu menfaatinin yerine kişisel çıkarlar, rant sağlama düşüncesinin öne gelmesi çevreye ve yaşanan ortama verilen zararları artırmaktadır.

SONUÇ

Yerel yönetimlerin karar alma sürecinde kişisel çıkar elde etme amacıyla mevcut hukuki ahlaki kuralların ihlal edilmesi şeklinde tanımlanan politik

YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİK YOZLAŞMANIN SOSYAL MALİYETİ 153

yozlaşma sürecinde ortaya çıkan olumsuzlukların vatandaşlara çok ciddi sosyal maliyetler yüklediği görülmektedir. Bu çalışmada politik yozlaşmanın topluma

yüklediği sosyal maliyetlerin sadece bir kısmına değinilmiştir. Şüphesiz ki politik yozlaşmanın sosyal maliyet boyutunu farklı açılardan değerlendirmek mümkündür. Bu çalışmada ortaya çıkan sonuçlar kısaca aşağıdaki şekilde sıralanmıştır.

- Politik yozlaşma sürecinde kararların kişisel çıkar teminine yönelik alınması yerel yönetimlerde kaynakların verimsiz ve etkisiz kullanılmasına sebep olmakta ve yerel halka telafisi olmayan büyük bir maliyet yüklemektedir.

- Yerel yönetimlerde mal ve hizmet sunumunda kişisel çıkarların egemen olması ve bu durumun kamuoyuna yansıyan olaylarla açığa çıkması, vatandaşların yerel yönetimlere ve yöneticilere duyduğu güveni ortadan kaldırmıştır.

- Politik yozlaşmada esas olan kişisel çıkar temin etme çabaları ve bu faaliyetlerin toplumda yaygınlaşması, toplumda sosyal uyumsuzluğa sebep olmaktadır. Sosyal uyumsuzluk bir süre sonra sosyal çözülmeyle beraberinde getirmektedir. Politik yozlaşma sonucunda zengin fakir arasındaki uçurum iyice artmakta, sosyal statüler farklılaştıkça, kentleşmede sosyal statülere göre yerleşim, eğlenme yerlerinin oluşması eşitsizlik duygusunu geliştirdiği için toplumda şiddeti körüklemektedir.

- Yasadaki ifadesiyle mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan yerel yönetim birimleri, politik yozlaşmanın sonucunda nasıl oluşuralım”, “nasıl işletelim”, “nasıl yönlendirelim” ve nasıl yönetelim ki, daha fazla kar elde edelim mantığında “kar makinesine” dönüştürülmüştür.

- Kent yönetiminde politik karar alma sürecinde kişisel çıkarların ön planda olması, geçmişimizle günümüz arasında köprü vazifesi gören kültürel ve tarihi değerlerin yok olmasına, var olan doğal değerlerin tahrip olmasına sebep olmaktadır.

- Yerel yönetimlerin uygulama yetkisine sahip oldukları düzenlemeler çevreyi koruma endişesiyle hazırlanmamakta, karar alma sürecinde çevresel değerler ve kamu menfaatinin yerine kişisel çıkarlar ve rant sağlama düşüncesinin öne geçmesi çevreye ve yaşanılan ortama verilen zararları artmıştır.

- Kentteki yerel yönetimlerin etkin rol oynadığı kentleşme sürecinde ekonomik ve siyasal bakımdan güçlü olan grupların, daha fazla rant elde etmek için yasaya, ahlaka aykırı gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda kentsel yoksulluk ortaya çıkmıştır.

Günümüzde yerel yönetim birimlerinde özellikle belediyelerde yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık, ranta dayalı kent toprağının kullanımı, rant kollama, çıkar

amaçlı görevi kötüye kullanma, plansız borçlanarak geleceği ipotek altına alma, her türlü kaynak israfı yaygın olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin mevcut konumu halkın yerel demokrasi bilinci, yozlaşmayı önleyecek düzenlemeler göz ardı edilerek gerçekleştirilecek reform çalışmaları yerel yönetimleri yolsuzluğun ve kaynak israfının odağına itecektir. Günümüzde büyük miktardaki nüfusun yaşadığı gecekondular, çirkin şekilsiz problem yumağı haline gelmiş şehirler, politik yozlaşmanın etkisi altındaki yerel yönetimlerin ürünüdür. Bu çalışma, yerel yönetimlere daha fazla yetki, daha fazla kaynak söylemlerinin çok yaygın olduğu günümüzde aykırı görüş olarak, yerel yönetimlere yetki ve kaynak devrinin yerel katılım ve yerel demokrasi bilincinin gelişmesine, ekonomik kalkınmanın sağlanmasına, tüm ülke genelinde herkesin kabul ettiği asgari ahlaki değerlerin sağlanmasına, hukuk devleti anlayışının oluşmasına paralel olarak gerçekleştirilmesi ve yapılacak düzenlemelerde politik yozlaşmayı önleyici tedbirlerin alınması gerektiğini ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

Adaman Fikret ve Diğerleri, Hane halkı Gözünden Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul: TESEV Yayını, <http://www.tesev.org.tr> (15-10-2003).

Aktan Coşkun Can, “Kahrolsun Demokrasi Yaşasın Demarşi” <http://www.canaktan.org.tr> (15-10-2002).

Aktan, Kirli Devletten Temiz Devlete, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999
“Avrupa Kentli Hakları Deklerasyonu”<http://www.yerelnet.org.tr> www.coe.fr/cplre/eng/etxt/echarteurbaine.php

El- Attas S. Hüseyin, Toplumların Çöküşünde Rüşvet (çev. Cevdet Cerit),Pirlar Yayınları, 1988.

Berkman A.Ümit, “ Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler” Boğaziçi Ü, Ekonomi ve İdari Bilimler Dergisi, C.2, 1988.

Berkan Hüsnü, Bilgi Uygurluğu İçin Yeniden Yapılanma, İmge Kitapevi Ankara 2000 s. 18-19.

Özer Bostancıoğlu, “ Birinci ve Üçüncü Dünyalarda Kentsel Yoksulluk Üzerine” Amme İdaresi Dergisi C.25 Sayı.3 1992 s. 147-161.

Cansever Turgut, Ev ve Şehir, İstanbul: İnsan Yayınları, 1994.

Cansever Turgut, “Türkiye’de Yeni Şehirleşme ve Konut Stratejileri (M.ÜSBE Ders Notları!).

YEREL YÖNETİMLERDE POLİTİK YOZLAŞMANIN SOSYAL MALİYETİ 155

Cebeci Ö Faruk, ° Kent Planları Kent Yoksulluğunu Önlemede Bir Araç Olarak Kullanılabilir mi? <http://www.kentli.org/makale/yoksul.htm> (24-08-2003).

- Çukurçayır, Akif, “Kentler ve Tutunamayanlar” Konya Örneğinde Kentsel Yoksulluk <http://www.geocities.com/yereldemokrsi/makale.html> (24-08-2003).
- Doğan, H.Mehmet, Estetik, s. 4.
- Erder, Sema, Kentsel Gerilim, Ankara: Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı Şubat 1997,ss.187-193.
- Eriş Metin, “Aykırı Bir Görüş” Yeni Türkiye Dergisi, s.4, (Mayıs- Haziran 1995), s.82.
- Gül, Hüseyin, “ Yoksulluk Kentsel Kalkındırma ve Dallas Mapple Avenue Örneği” Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1997 s. 91-104.
- Güler Birgül Ayman, Yerel Yönetimler, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Mart 1998.
- Huntington P. Samuel, “Modernization and Corruption” Political Corruption: Readings in Comparative Analysis, Arnold. J. Heidenheimer (ed) Holt Rinehart and Winston New York 1989.
- Kartal, S.Kemal, “Kent Toprağında Özel mülkiyet Hakkının Doğurduğu Sorunlar” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 10. Sayı.2, Haziran 1977 s. 17-48.
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000, s.93-94.
- Keçeciler, Mehmet, “Yolsuzluk Projesi Konferansı”, (Açılış Konuşması), www.tesev.org.tr
- Meats, Anthony, Tarihi İstanbul Yarımadasının Korunması, ÜNESCO Raporu, 1978.
- Ortaylı, İlber, Osmanh’yı Yeniden Keşfetmek, İstanbul, Timaş Yayınları, 2006.
- Ökçesiz, Hayrettin, Adli Yargıda Yolsuzluk Araştırması, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 1999.
- Özdeş, Gündüz, Edirne Şehri İmar Planına Hazırlık Etüdü, İstanbul: İstanbul Matbaacılık, 1951.
- Performans Raporları, Kıyıların Kullanımının Planlanması ve Denetimi www.sayistay.gov.tr (28.12.2006).
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Komisyonu Raporu www.dpt.gov.tr (28.12.2006).
- Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu(Taslak), Yoksulluk, http://www.cevko.org.tr/surdur/rapor_turk/ (24-08-2003).
- Taut Buruno, Mimarlık Bilgisi, Mimar Sinan Üniversitesi.
- Temel Hizmetlerde Kapasite Geliştirilmesi, www.illeridaresi.gov.tr (28.12.2006).

Yayınları No. 13, Ankara.

Türkçapar Tahsin, “Siyasi Yozlaşma” Yeni Türkiye Dergisi, S. 13 , (Ocak-Şubat 1997) 148-153.

Yaşamış Firuz Demir, “Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Planlamasının ilkleri ve Yöntemler” Amme İdaresi Dergisi C.25 Sayı.1 Mart 1992 s. 123-129.

www.worldbang.org/html/fpd/urban/proverty/defining.htm (24-08-2003).

YEREL YÖNETİMLER MÂLİYESİ VE

BÜTÇE SÜRECİ

Ersin KAPLAN

I- GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren küreselleşme olgusu dünyada önemli ölçüde ağırlığını hissettirmeye başlamıştır. Bu durum insan hayatını değişik yönlerden etkilemiştir. Bu etkilenmenin en fazla ortaya çıktığı alanlar ekonomi, politika ve kültür olarak sıralanabilir. Şüphesiz bu sayılanları artırmak mümkündür. Dünyadaki bu dönüşümün etkilediği alanlardan birisi de kamu yönetimidir. Kamu yönetimi, burada bahsedilen diğer alanlarla etkileşimli olarak bir etkiye maruz kalmıştır. Özellikle politik ve ekonomik dönüşüm kamu yönetimine doğrudan yansımıştır.

Kamu yönetimindeki değişim olgusu tarih boyunca çeşitli düzeylerde var olmakla birlikte son kertede meydana gelen değişim daha öncekilerden farklılık göstermektedir. Bu farklılık değişimin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Şu ana kadar kamu yönetiminde meydana gelen değişimler daha ziyade ‘kısmi değişiklik’, ‘reform’, ‘iyileştirme’, ‘yeniden örgütleme’ gibi değişik şekillerde medyana gelmişken son dönemde kamu yönetiminde etkisini hissettiren değişim kamu yönetiminin ‘özüne’ ilişkin bir değişimdir. Öze ilişkin bu durum kamu yönetiminin özel sektör mantığı ile işletilmesi esasına dayanır.

Bu değişimden pek çok ülke değişik şekillerde etkilenmiştir. Gelişmiş ülkeler bu değişimin öncüsü niteliğindedirler. Az gelişmiş ülkeler ise ekonomik ve mali sorunlar başta olmak üzere, içinde buldukları sorunlar nedeniyle bu değişim-dönüşüm sürecini daha sıkıntılı yaşamaktadırlar.

Ülkemiz de bu değişimden etkilenmiş ve bu yönde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Kamu yönetimindeki dönüşüm çabalarının başlangıcı 1990’lı yılların ortalarına kadar gitmekle birlikte uygulamaya dönük asıl önemli adımlar 2000’li yılların başında atılmıştır. Bu aşamada bazı hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yönetimler de bu değişiklikten etkilenmiştir.

* Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Devlet Muhasebe Uzman Yard.

II- TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

Yerinden yönetim anlayışına uygun olarak ülkemizde yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri bulunmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları “yerel yönetimler” olarak ifade edilmekte olup hukuki dayanağını Anayasadan almaktadır. Buna göre, “mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” (Anayasa, m. 127). Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisi bulunmaktadır. Vesayet yetkisi dolayısıyla merkezi yönetim, yerel yönetimlerin bazı kararları üzerinde etkiye sahiptir.

Anayasaya göre ülkemizde üç çeşit yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar il (İl Özel İdaresi), belediye ve köydür. Bu üç yerel yönetim biriminin her biri ayrı kanunlarla düzenlenmiştir. Bu yerel yönetim birimlerinden hizmet görme açısından en yoğun olanı belediyelerdir. Ülkemizde halen 81 il özel idaresi, 65 il belediyesi, 16 büyükşehir belediyesi, 101 büyükşehir ilçe belediyesi, 283 büyükşehir ilk kademe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 2011 belde belediyesi (toplam 3225 belediye) ve 34.494 köy bulunmaktadır.

Belediye, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliği sahip kamu tüzel kişidir” (Belediye K, m.3). Nüfusu 5000’in üzerinde olan yerlerde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

Türk idari yapısı içerisinde dört çeşit belediye bulunmaktadır. Bunlar, olağan (normal) belediyeler (büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı iller ile bu illerin ilçelerinde ve diğer beldelerde kurulmuş olan belediyeler); ilk kademe belediyeleri (büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeler); büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir sınırlarındaki ilçe belediyeleridir.

Büyükşehir belediyesi, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel

1 <http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=istatistik4>, Erişim: 10.11.2006.

kişisini” (BŞBK, m.3) ifade eder. Büyükşehir belediyeleri büyük kentlerin özel nitelikli durum ve ihtiyaçları dolayısıyla ortaya çıkmıştır. Kanunda belirtilen ilgili

sınırlar dahilindeki toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

İl özel idareleri ilin kurulmasıyla birlikte kurulmuş olur. İl özel idarelerinin belediyelerden en önemli farkı belediyenin il içerisinde kendisine tayin edilen alanda hizmet sunmasına karşın il özel idaresinin hizmet alanının ilin tüm sınırları olmasıdır. İl özel idaresi, "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir" (İÖİK, m.2). İl Özel İdaresi Kanununda bu idarelerin görevleri büyükşehir belediyesi olan yerler için belediye sınırları içindeki ve belediye sınırları dışındaki görevler olmak üzere iki bölümde düzenlenmiştir.

Köyler ise nüfusu 2000'den aşağı olan yerel yönetim birimleridir. Türkiye'de köy anlatımı, nüfusu az, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı, türdeş, kendine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim birimleri için kullanılmaktadır². Köyler, belediye ve il özel idareleri ile karşılaştırıldığında günümüzde başlı başına bir yerel hizmet birimi olmaktan ziyade uygulamada daha çok köye yönelik hizmetlerin yerine getirilmesinde bir aracı rol oynamaktadır.

Küreselleşmenin bir getirisi olarak "yerelleşme" olgusunun gündeme gelmesi yerel yönetimleri daha da önemli kuruluşlar haline getirmiştir. Bu çerçevede, hizmeti vatandaşa en yakın birimin götürmesi anlayışı (sübsidiyarite) yerel hizmetleri öne çıkarmıştır. Uluslararası alanda yerel yönetimlerin (local governments) önem kazanması dolayısıyla bu idarelere ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ülkemiz açısından, bu düzenlemelerden önemli olanı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Türkiye bu anlaşmayı 21.11.1988 tarihinde Strasbourg'da imzalamış olup 08.05.1991 tarihli 3723 sayılı Kanunla bazı maddelerinin onaylanması uygun bulunmuştur. Anlaşma, Bakanlar Kurulunca 06.08.1992 tarihinde 92/3398 sayı ile kararlaştırılmıştır. Anlaşmanın yürürlük tarihi 01.04.1993 olarak belirlenmiştir.

Türkiye'nin kısmen kabul ettiği bu şart ile yerel yönetimler için bazı standartlar getirilmesi hedeflenmiştir. Anlaşmanın önsözünde, demokratik katılım hakkı açısından yerelin uygun bir düzey olduğu, adem-i merkeziyetçiliğin temel olduğu, yerel yönetimlerin geniş özerkliklerinin esas olduğu belirtilmiştir.

2 Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, İzmir, 2001, s. 195.
160 TÜRK İDARE DERGİSİ

Anlaşmanın 9. maddesi 'yerel makamların mali kaynakları' ile ilgilidir. Türkiye bu maddenin 1, 2, 3, 5 ve 8. fıkralarını kabul etmiştir. Buna göre, "(7)

Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. (2) Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. (3) Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.” Bunlardan 2. fıkra Anayasanın ilgili hükmüyle doğrudan örtüşmektedir ve 1. fıkra da bu hükümle bağlantılıdır. 3. fıkra da belirtilen husus ise zaten daha önce hukukumuzda mevcuttur. Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere kanun sınırları dahilinde vergilendirme yetkisi tanınmıştır.

5. fıkra, “Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır” şeklinde olup mali yapısı zayıf yerel idarelerin korunmasını ve mali yükün eşit dağılımını içermektedir.

8. fıkra ise yerel idarelerin borçlanmasına ilişkin bir düzenleme olup, “Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir” şeklindedir. Ülkemizde yerel yönetimler borçlanma yoluna gitmekle beraber, anlaşmanın bu maddesi ile durum somutlaştırılmıştır. Ayrıca ilgili kanunlarda borçlanma, yerel yönetim gelirlerinin bir unsuru olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

III- YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

Yerel yönetimler, yasal tanımlarında da belirtildiği gibi idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzelkişileridir. Bu husus Anayasada da ifadesini bulmaktadır. Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili hükmüne göre bu idarelere “görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır”. Yapılan hizmet ile orantılı gelirin olması idari işleyişin bir gereğidir. Kamu hizmetlerinin mali yönü kamu harcaması ve kamu geliri olarak ifade edilebilir.

Yerel hizmetlerin gün geçtikçe öneminin artması dolayısıyla yerel yönetimlerin mali yapısı daha da önem kazanmaktadır. Ülkemizde uzun yıllardan beri yerel idarelerin yeterli mali kaynağa sahip olmadığı sorunu var olagelmıştır. Kamusal hizmetlerin geniş ve kamusal kaynakların sınırlı olması sorun

YEREL YÖNETİMLER MÂLİYESİ VE BÜTÇE SÜRECİ

161

salı yerel idarelerde de baş göstermektedir. Ayrıca, ülkemizde yerel idarelerin merkezi kaynaklara bağlı olması zaman zaman bu idarelerin verdiği hizmetlerin

aksamasına yol açabilmektedir.

Yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı bu kaynak-hizmet sorunsalının çözümlenmesi için, gelirlerin yerel yönetimlerin kendilerine verilen hizmetleri yerine getirebilecek düzeye çıkarılması, mali tevzin (akçal denkleştirme) sağlanması gereklidir. Merkezi idare ile yerel kuruluşlar arasında dengeli bir görev bölüşümü ve buna uygun bir gelir bölüşümü zorunludur³.

A) Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri

Temelde her yerel yönetim biriminin gelir ve giderleri kendi kanunlarında gösterilmiştir. Belediyenin gelirleri Belediye Kanununda sayılmıştır (Belediye K, m.59). Kanunda ayrıntılı olarak sayılmakla birlikte sayılan bu gelirlerden en önemlileri; i) kanunlarda gösterilen belediye vergi resim, harç ve katılma payları, ii) genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay ve iii) Emlak Vergisi gelirleridir. Bu gelirler haricinde genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmazların değerlendirilmesi suretiyle elde edilen gelirler, hizmet karşılığı alınacak ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, iştirak gelirleri ve diğer gelirler yer almaktadır. Bunlara ek olarak borçlanma gelirlerini de saymak gerekir.

i) Belediye vergi, resim, harç ve katılma payları Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenmiştir. Kanunda “belediye vergileri” altı kalem olarak düzenlenmiştir. Bu vergiler, İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisidir.

“Belediye harçları” ise kanunda sekiz kalem olarak sayılmıştır. Bu harçlar, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve Çeşitli Harçlar (Kayıt ve Suret Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı, Esnaf Muafılığı Belgesi Harcı ve İmar ile İlgili Harçları) şeklindedir. İmar ile İlgili Harçlar ise Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harçlarından oluşmaktadır.

3 Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, Nisan 2001, s.8.

“harcamalara katılma payları”dır. Teoride ‘şerefiye’ olarak da adlandırılan bu paylar kanunda 3 kalem halinde sayılmıştır. Bunlar, Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payıdır. Kanunda, sayılan bu üç grup gelir haricinde bir de Müze Giriş Ücretleri ile Madenlerden Belediyelere Pay şeklinde başka bir gelir kaynağı daha yer almaktadır.

ii) Belediyelerin ikinci önemli gelir kaynağı genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır. Bu paylar kanuni düzenlemeye tabi tutulmuştur⁴. 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Yasa ile genel bütçe gelirleri tahsilatının % 5'inin belediyelere verilmesi hükme bağlanmıştı. 1984 yılında 3004 sayılı Yasa ile bu oran % 10,30'a çıkarılmıştır. 1986 yılında 3239 sayılı Yasa ile 1986 yılı için 8,55, diğer yıllar için 9,25 olarak belirlenmiştir. 4629 sayılı Kanun ile bu pay % 6 olarak değiştirilmiştir ve oran halen belediyeler için % 6, il özel idareleri için % 1,12'dir. Bu paylar, aylık olarak hesaplanır, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İller Bankasına yatırılır. İller Bankası'nda her ay sonuna kadar toplanan belediyeler payı Banka tarafından İçişleri Bakanlığı'na bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelere dağıtılır.

iii) Belediyelerin üçüncü önemli gelir kaynağı emlak vergisi gelirleridir. Belediye Kanununa göre, büyükşehir belediye sınırları içinde belediyelere tahsil edilecek emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır, bunlardan büyükşehir belediyesi ve il özel idaresine pay verilmez. Dolayısıyla eski düzenlemenin aksine, emlak vergisi gelirleri bu vergiyi tahsil eden belediyelere ait olmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri Büyükşehir Belediye Kanununda sayılmıştır. Büyükşehir belediyesinin gelirleri daha ziyade ilçe veya ilk kademe belediyeleri ile paylaşılan gelirler niteliğindedir. Büyükşehir belediyelerinin önemli kaynaklarından birisi genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrılan payın bir kısmıdır. Bu payların Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen oranlar dahilinde bir kısmı büyükşehir belediyelerine aktarılır. Bir diğer önemli gelir kalemi ise büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılacak olan % 5'lik paydır. Bakanlar Kurulu bu oranı iki katma kadar arttırmaya yetkilidir. Hesapla-

4 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

nan bu payın % 75'i ilgili belediye hesabına, kalanı ise büyükşehir belediyelerine

nüfuslarına göre dağıtılır.

Büyükşehir belediyelerinin önem arz eden bir başka geliri ise Belediye Gelirleri Kanununa göre tahsil edilen, müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisi gelirinun % 20'si bu yarışların yapıldığı yer belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan kısmın % 50'sinin büyükşehir belediyelerine aktarılan kısmıdır. Bunların haricinde kalan gelirler büyükşehir belediyelerinin kendi sorumluluk alanlarında yer alan unsurlardan elde ettiği gelirler ile ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tahsil ettiği bazı gelirlerden ayrılan paylar ve diğer olağan gelirlerden oluşmaktadır.

İl özel idaresi gelirleri kanunlarda gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve genel ve özel bütçeli kuruluşlardan yapılacak ödemeler ile ilgili diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Belediyelerin gelir yapılarına bakıldığında 1925-1990 arası dönemde belediyeler, genel bütçe gelir tahsilatı toplamının ortalama % 8,81'ine sahip olmuşlardır. Bu dönemde bu oranın en düşük değeri % 4,36, en yüksek değeri ise % 17,02 olmuştur. Cumhuriyetin ilanından 1990'lara kadar belediyelerin toplam gelirleri içinde öz gelirler ortalama % 45, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından alınan paylar % 36 ve yardım ve borçlar ise % 19 oranlarında yer tutmuştur⁵.

Türkiye'de yerel yönetimler 1925-1990 arası dönemde genel bütçe gelirlerinin ortalama % 16'sini, gayri safi milli hasılanın ise % 2,6'sını kullanmışlardır. Aynı dönemde yerel yönetim payının genel bütçe gelirlerine oranı belediyeler için % 9, il özel idareleri için % 7'dir. Yerel yönetim gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı 1985 yılından itibaren yükselişe geçmiştir⁶. Belediye ve il özel idarelere gelirlerinin 1990-2001 dönemine ait genel bütçe ve GSMH'ye oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

5 Birgül Güler, "Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994, ss.20-21.

6 Birgül Güler, "İl Özel İdaresi Gelirleri: 1925-1990", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 3, Mayıs 1994, ss. 13-14.

Tablo 1: 1990-2001 Dönemi Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirlerinin Genel Bütçe ve GSMH'ye Oranı

Yıllar	Belediyeler/ Genel Bütçe(%)	İl Özel İdareleri/ Genel Bütçe (%)	Belediyeler/ GSMH (%)	İl Özel İdareleri/ GSMH (%)
1990	12,1	3,3	2,0	0,4
1991	18,7	3,2	1,8	0,4
1992	16,0	3,5	1,9	0,5
1993	15,1	3,2	2,5	0,5
1994	13,4	2,0	2,4	0,3
1995	12,8	1,9	2,2	0,2
1996	15,9	1,8	2,8	0,2
1997	16,0	1,9	3,1	0,3
1998	15,3	1,0	3,3	0,2
1999	15,7	1,3	3,5	0,3
2000	14,4	1,1	3,7	0,3
2001	11,0	1,0	2,8	0,3
Ortalama	14,7	2,1	2,67	0,325

Kaynak: Duran Bülbül, “Yerel Yönetimlerde Mali Yapı”,

www.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf, ss.54, 89, Erişim: 08.11.2006.

İlgili dönemde belediyelerin genel bütçe gelirlerine oranı ortalama olarak % 15, il özel idarelerinin ise ortalama % 2'dir. Yerel yönetimlerin hizmet yükü esas alındığında bu idarelerin genel bütçeye kıyasla daha az gelire sahip oldukları söylenebilir.

1980-1990 arası devrede belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki payı ortalama % 28, belediye paylarının belediye gelirleri içindeki oranı ortalama % 43, belediye gelirlerinin genel bütçeye oranı ortalama % 10'dur. Yine aynı zaman dilimi içerisinde il özel idarelere gelirlerinin genel bütçeye oranı ortalama % 2,15, belediye ve il özel idare gelirleri toplamının genel bütçeye oranı ortalama % 11, bu toplamın GSMH'ye oranı ortalama % 2'dir⁷.

Yerel yönetim gelirleri içerisinde önemli bir unsur genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır. 1990-1999 dönemi, belediye ve il özel idarelerine genel bütçeden ayrılan paylar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

7 Güler, y.a.g.m., s.25 ve Güler, “Belediye Gelirlerinin...”, ss.35-37.

Tablo 2: 1990-1999 Dönemi Belediye ve İl Özel İdaresi Genel Bütçe Payları

Yıllar	Belediye Payı (B)	İl Özel İdaresi Payı (İ)	Toplam Pay (T)	Genel Bütçe (G)	B/G (%)	İ/G (%)	T/G (%)	T/GSM H (%)
1990	4.008	563	4.571	66.820	5,99	0,84	6,83	1,15
1991	6.900	968	7.868	129.235	5,34	0,74	6,08	1,24
1992	12.666	1.778	14.444	221.214	5,72	0,8	6,52	1,31
1993	23.925	3.358	27.283	484.101	4,94	0,69	5,63	1,37
1994	41.481	6.390	47.871	890.425	4,66	0,71	5,37	1,23
1995	94.811	15.951	110.762	1.704.845	5,56	0,93	6,49	1,41
1996	191.208	31.488	222.696	3.916.254	4,88	0,8	5,68	1,49
1997	419.321	77.064	496.385	7.993.610	5,24	0,96	6,22	1,69
1998	773.113	142.087	915.200	15.466.377	4,99	0,91	5,9	1,71
1999	1.224.236	224.994	1.449.230	27.841.439	4,4	0,81	5,21	1,85
Ortalama:					5,172	0,819	5,993	1,445

Kaynak: Kamu Hesapları Bülteni, www.muhasabat.gov.tr, Erişim: 05.11. 2006, İstatistik Göstergeler (1923-2004), www.tuik.gov.tr, Erişim: 05.11.2006.

Tabloda yer alan veriler kesin hesap rakamlarıdır. Bu on yıllık dönem itibarıyla genel bütçeden yerel yönetimlere ayrılan payların genel bütçeye oranı ortalama % 6'dır. Benzer dönemi kapsamı itibarıyla Tablo 1'deki veriler esas alınarak bir değerlendirildiğinde; bu dönemde yerel yönetim gelirlerinin genel bütçeye oranının ortalama olarak % 17 olduğu dikkate alınırsa bu % 17'lik kısmın % 6'sının genel bütçe paylarından oluştuğu görülmektedir. Belirtilen bu iki oran kıyaslandığında yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık 1/3'ünün genel bütçe paylarından oluştuğu söylenebilir.

1985 yılından itibaren belediyeler özel ticari bankalardan ve uluslararası fonlardan piyasa koşullarında kredi kullanmaya başlamışlardır. Yerel yönetimlerin 1996-2004 arası döneme ait dış borç verileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Yerel Yönetimlerin 1996-2004 Arası Dış Borçları

(000,000 dolar)

Yıllar	Borç	Toplam Dış Borç	Oran (%)
1996	2.756	79.280	3,48
1997	2.405	84.141	2,86
1998	2.568	96.376	2,66
1999	2.402	102.975	2,33
2000	2.306	118.556	1,95
2001	1.834	113.646	1,61
2002	1.594	130.207	1,22
2003	1.480	145.334	1,02
2004	1.286	161.806	0,8

Kaynak: www.hazine.gov.tr, Erişim: 10.11.2006; İstatistik Göstergeler (1923-2004), www.tuik.gov.tr, Erişim:05.11.2006.

Tabloda belirtilen dönemde yerel yönetimlerin dış borçlarının toplam dış borca oranı giderek bir azalma göstermiştir. Bu azalma hem yerel yönetimlerin dış borç miktarlarının azalmasından hem de toplam dış borç miktarının artmasından kaynaklanmaktadır.

Köy gelirleri ise 442 sayılı Köy Kanununda düzenlenmiş ve bu gelirler günümüze kadar pek az değişikliğe uğrayarak gelmiştir. Buna göre köy gelirleri başlıca imece, salma, resim, harç, hasılat ve para cezaları ile köylere dağıtılan % 55 kalkınma payı ve ilgili diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Belediyeler, Büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinin giderleri ilgili kanunlarında madde madde sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Bu gider kalemleri ilgili yerel yönetim biriminin faaliyetleri veya yönetsel işleyişiyle ilgili olan giderlerdir.

Ülkemizde yerel yönetim gelirleri sistemi, esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Belediyelerin mali sıkıntıya girmesinde etkili olan bir unsur ise borçlanmadaki rahatlaktır. Belediyelerin merkeze bağımlı olmaları ve dolayısıyla öz gelir oluşturmadaki yetersiz olmalarının getirdiği olumsuzluklardan biri, yerel vergi ödemeyen halkın belediye hizmetlerine ve belediye harcamalarına duyarsız kalmasıdır⁸.

8 Enis Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Ocak 1996, ss.9-10.

Yerel yönetimlerin mali yapısı ile ilgili olarak yöneltlen bir eleştiri, yerel yönetimlerin genel müdürlükler, şirketler, ikinci halka şirketler, proje bütçeleri, vb. yan yapılarla birer holding görünümüne bürünmüş olmaları ve dolayısıyla bunların bütçe ve personel yapılarının birleştirilmiş biçimde görmek, analiz etmek ve denetlemenin olanak dışı olmasıdır⁹.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları düzenlenirken öz gelir kaynaklarını da geliştirmek gerekir. Böyle bir uygulama, yerel yönetimleri merkeze bağımlı olmaktan kurtaracak ve aynı zamanda kendi teşebbüs güçlerinin gelişmesine sebep olacaktır. Yerel halkına güvenerek ve onların desteğini sağlayarak yerel yönetimler önemli gelirler sağlayabilirler¹⁰. Mali kaynaklar açısından merkezi idareye bağlı olmaları, yerel yönetimleri merkezin müdahalelerine açık hale getirmektedir.

9. Kalkınma Planında yerel yönetimlerle ilgili olarak, “son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerle ilgili idari, mali sorunlar ve personel sorunları devam etmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemler alınacaktır”¹¹ hükümleri dikkat çekmektedir.

B) Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Bütçe Süreci

Yerel yönetimlerin bütçeleri ilgili kuruluş kanunlarında ve bu kanunlara istinaden çıkarılan “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”nde¹² düzenlenmiştir. Buna göre, belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir ve gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programı eklenir. Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynı olup, belediye başkanı ve harcama yetkilisi verilen diğer görevliler bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludurlar. Harcama yetkilileri Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan tebliğde¹³ belirlenmiş olup, mahalli idarelerde kurum-

9 Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz 2001, s. 10.

10 Tortop, a.g.m., s. 13.

11 9. Kalkınma Planı (2007-2013), ss.50, 95, www.dpt.gov.tr, Erişim: 25.07.2006.

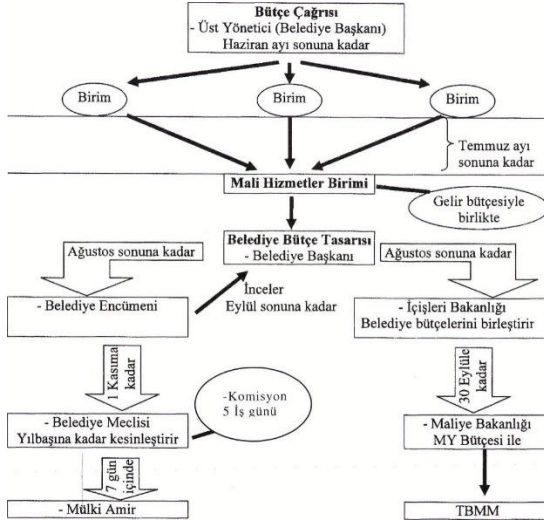
12 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmî Gazete.

13 Maliye Bakanlığı, Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No: 1), 31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı 4. mükerrer Resmî Gazete.

sal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde ödenek tahsis edilen ana hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerinin en üst yöneticileri harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı 1 Eylül'den önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini birleştirir ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte 1 Kasım'dan önce belediye meclisine sunar. Meclis, bütçeyi yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider arttırıcı, gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz (Belediye K, m.61-65). Belediye bütçelerinin yapılışı aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 1: Belediyelerde Bütçe Süreci



Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülüp değerlendirilecektir. Buna göre bütçeler “çok yıllık bütçeleme” esasına uygun olarak hazırlanacaktır. İzleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerinin bütçe sürecine dahil edilmesi bütçeye orta vadeli bir nitelik kazandırmaktadır. Orta vadeli bütçe, mali yönetimin bu anlayış çerçevesinde daha uygun bir şekilde yönetileceği hususuna dayanır.

Kurumlarda üst yönetici (belediyede belediye başkanı, il özel idaresinde vali) her yıl haziran ayı sonuna kadar stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçesini hazırlamak üzere birimlere çağrı (bütçe çağrısı) yapar. Birimler, gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ve ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin eşgüdümünde hazırlayarak temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Mahalli idare birlikleri ve kasaba belediyelerinde, bütçe tekliflerinin tamamı mali hizmetler birimi tarafından hazırlanır.

Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur. Birimlerden gelen ayrıntılı harcama programları da dikkate alınarak kurumun ayrıntılı harcama programı ve finansman programı hazırlanıp bütçe tasarısına eklenir. Üst yönetici tarafından gerekli inceleme ve düzeltmeler yapıldıktan sonra bütçe tasarısı belediyelerde ağustos ayı sonuna kadar, il özel idarelerinde eylül ayının ilk iş günü encümene havale edilir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte en geç eylül ayının son haftası içinde üst yöneticiye teslim eder. Bütçe tasarısı büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinde ekim ayı toplantısında görüşülmek üzere Ekim ayının birinci gününden önce, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerde ise Kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere Kasım ayının birinci gününden önce meclise sunulur.

Bütçe tasarısı meclisin ilgili toplantısının ilk oturumunda plan ve bütçe komisyonuna havale edilir. Bütçe komisyonu il özel idarelerinde en az 3 en fazla 7; büyükşehir belediyelerinde en az 5 en çok 9; diğer belediyelerde en az 3 en fazla 7 kişiden oluşur. Komisyon, bütçe tasarısını beş iş gününden çok olmamak üzere, meclisin belirleyeceği süre içinde inceler ve meclise sunar. Plan ve bütçe komisyonu aynı zamanda kesin hesap komisyonu olarak görev yapar. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerinde olan belediyelerde plan ve bütçe komisyonunun kurulması zorunludur. İl özel idarelerinde ise kurulması zorunlu olan meclis komisyonlarından birisi de bütçe komisyonudur. Bütçe bele-

diye meclisi ve il genel meclisinde, komisyon toplantı süresi de dahil olmak üzere en çok 20 gün içinde görüşülür.

Meclis, bütçe kararnamesini madde madde oylar ve kabul eder. Bütçenin tümü üzerinde ayrıca oylama yapılmaz. Meclis, bütçeyi bütünüyle reddedemez, aynen veya değiştirerek kabul eder. Bütçe, meclisin diğer kararları gibi kesinleşir ve yürürlüğe girer.

Belediye Kanununa göre kesinleşen meclis kararları en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmelidir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez ve mülki amir hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Bu durum bir belediye meclis kararı olan bütçeler için de geçerlidir.

Büyükşehir belediyelerinde ise bütçe süreci bazı noktalarda belediye bütçesinden ayrılmaktadır. Buna göre, büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve meclisçe yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken kanunda belirtilen gerekli düzeltmeleri yapmaya yetkilidir. Yapılan bu değişikliklere karşı 10 gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir ve Danıştay bu itirazı 30 gün içinde karara bağlar (BŞBK, m.25).

İl özel idare bütçesi de belediye bütçesine benzemektedir. İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan il özel idare bütçesi, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir ve gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programı eklenir. Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynı olup, vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludurlar. İlçelerde harcama yetkisi kaymakam tarafından kullanılır. İlçelere gönderilecek ödeneklerin il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterli olup bu ödeneklerin harcanması sırasında ayrıca harcama öncesi kontrol işlemi yapılmaz.

İl özel idaresinde vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte 1 Kasımdan önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak meclis, bütçe denkliliğini bozacak şekilde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz (İÖİK,

m.44-45). İl genel meclisi kararları en geç 5 gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen kararlar kesinleşmez. İl genel meclisi, yeniden görüşülmesi istenen kararı üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul ederse karar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.

Eğer belediye veya il özel idaresinin yeni yıl bütçesi herhangi bir nedenle kesinleşmemiş ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yıl bütçesi (geçici bütçe) uygulanır.

Köy bütçesi, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Köy İdareleri Hesap Talimatı çerçevesi içinde muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından her yılın kasım ayında hazırlanır. Köylere bu konuda yardımcı olmak üzere İçişleri Bakanlığı örnek bütçeler bastırmakta, muhtarın başkanlığında toplanan ihtiyar meclisi bu bütçe örneği üzerine uygun rakamları yerleştirmektedir. Bütçede önce gelirler ve buna göre de giderler belirlenir. Bütçe ilgili mülki amirce onaylanıp kesinlik kazanır¹⁴.

Köy bütçeleri bir yana bırakılacak olursa, mahalli idareler bütçeleri analitik bütçe sınıflandırma sistemi esasına uygun olarak sınıflandırılacaktır. Buna göre, bütçe gelir ve giderin sınıflandırmalarından oluşmaktadır. Gider bütçesi kurumsal, ekonomik, fonksiyonel ve finansman tipi olmak üzere dört şekilde eş zamanlı olarak sınıflandırılacaktır. Gelir bütçesi ise ekonomik sınıflandırma esasına göre düzenlenecektir.

Yerel yönetim bütçeleri “denk bütçe” anlayışına göre denkleştirilecektir. Bu anlayışa göre bütçe denkleğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas olup bütçe giderleri gelirlere uyumlaştırılacaktır. Merkezi idare bütçesindeki gibi önce harcamaların daha sonra buna göre gelirlerin belirlenmesi esası burada yoktur. Denk bütçe ilkesi daha önceki uygulamada daha sıkı bir şekilde uygulanmaktayken yeni sistemde daha esnek bir hal almıştır. Yönetmelikte bütçe denkleğinin sağlanmasında gelirlerin esas olduğu belirtilmesine rağmen gider bütçesinde indirim yapılmak suretiyle gelir-gider farkı giderilemiyorsa yeni kaynaklar bulma, borçlanma veya önceki yıldan nakit devri yoluyla açığın kapatılması hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin borç yapıları dikkate alındığında borçlanmanın bu idareler için bütçe açığını kapatmada kolay başvurulabilecek bir yol olarak düzenlenmesi ileride oluşabilecek borç krizleri açısından olumsuz bir husustur.

14 Kamil Tüğen, Devlet Bütçesi, 4. baskı, İzmir 2005, s.84.

Türk kamu yönetimi için yeni kavramlar olan “stratejik planlama” ve “performans esaslı bütçeleme” kavramları, merkezi idareyle paralel olarak yerel yönetimlerde de uygulanmaya başlanmıştır. Yeni Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda (KMYKK) stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Performansa dayalı kamu yönetimi anlayışı, ülkemizde son yıllarda yapılan kamu yönetimi reformu kapsamında yerel yönetimleri de içine almıştır. Hatta, yapılan reformların temel hareket noktalarından birinin “yerelleşme” olduğu hususu ve yerel yönetimlerin verdikleri hizmetlerin nitelikleri dikkate alındığında kamuda performans olgusunun yerel yönetimlerle daha yakından ilgili olduğu söylenebilir. Zira, Büyükşehir Belediyesi Kanununda, kanunun amacının “(...) hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak” olduğu belirtilmiştir (BŞBK, m.l).

Belirtilen bu hususlar daha ayrıntılı bir şekilde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer almıştır. Yönetmeliğin amaçları arasında, “(...mahalli idarelerin) hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verebilirlik sağlanması, (...) mali tabloların genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması (...)” hükümlerine yer verilmiştir. Buna göre, saydamlık, hesap verebilirlik, uluslararası standartlara uygunluk, verimlilik, etkinlik gibi kavramlar yerel yönetimler maliyesinin temel hareket noktalarından olacaktır.

Stratejik planlama kurum ve kuruluşların mevcut durum, misyon ve kuruluş ilkelerinden hareketle geleceğe yönelik bir vizyon oluşturup bu vizyona uygun hedefler saptamaları ve çeşitli göstergeler saptayarak başarıyı izleme ve değerlendirmelerini ifade eden katılımcı, hesap verme sorumluluğuna temel teşkil eden ve esnek bir planlama anlayışıdır. Kaliteli mal ve hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi için etkin bir stratejik planlama yapılmalıdır¹⁵.

KMYKK’de 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 plan” olarak tanımlanmıştır (KMYKK, m.3). “Kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde gelece-

15 Haşan Dursun, “Kamuda Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasında Elde Edilen Faydalar”, Türk İdare Dergisi, Sayı 442, Mart 2004, s.51.

ğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlemiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar” (KMYKK, m.9). Stratejik planlamada esas sorumluluk DPT’ye aittir. DPT’ye verilen yetkiye istinaden kamu kurumlarında stratejik planlama sürecine ilişkin yönetmelik çıkarılmış¹⁶ ve ayrıntılı hususlar ise müsteşarlıkça çıkarılan Stratejik Planlama Kılavuzunda açıklanmıştır. Yönetmeliğe göre stratejik planlar 5 yıllık olup bu planların yıllık uygulama dilimleri performans programları ile hayata geçirilecektir.

Belediyelerde, belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunar. Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmekte olup belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (Belediye K, m.41). Büyükşehir Belediye Kanununda stratejik planlama Belediye Kanunundaki gibi özel olarak düzenlenmemiştir. Kanunda, büyükşehir belediyesinin stratejik planının hazırlanacağı ve büyükşehir belediye başkanının, belediyenin kurumsal stratejisini oluşturmakla sorumlu olduğu belirtilmiştir.

İl özel idarelerinde ise vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planını hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmekte olup il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (İÖİK, m.31).

Belediye Kanununa göre belediyeler stratejik planlarını kanunun yürürlüğe girdiği tarihten (04.03.2006) itibaren bir yıl içerisinde hazırlayacaklardır (Belediye K, geçici m. 4). İl özel idareleri için geçerli olan, stratejik planların hazırlanmasına dair altı aylık süre kanunun yürürlüğünü takiben hazırlanması gereken ilk stratejik planlar için bir yıl olarak uygulanır (İÖİK, geçici m.3).

Belediyeler ve il özel idareleri, hazırladıkları stratejik plana ve performans programına uygun olarak bütçelerini hazırlayacaklardır. KMYKK’de performans esaslı bütçe düzenlenmiş olmasına rağmen kanunda uygulamaya yönelik

16 Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Yönetmelik, 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmî Gazete.

ayrıntı hükümler yer almamaktadır. Bu hükümlerin daha ziyade ikincil mevzuat ve Maliye Bakanlığı'nın diğer düzenlemeleri ile oluşturulması benimsenmiştir. Performans esaslı bütçelemenin uygulamasına yönelik olarak Maliye Bakanlığı tarafından Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi hazırlanmıştır. Rehber henüz taslak niteliğinde olup, ayrıntılı uygulama hüküm ve bilgileri içermektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler de performans esaslı bütçeleme çalışmalarında bu esaslara göre hareket edeceklerdir.

C) Yerel Yönetimlerde Denetim

Stratejik plan -performans programı- bütçe şeklindeki uygulamanın değerlendirilmesinde temel unsur kesin hesap ve faaliyet raporlarıdır. Bütçe uygulaması ve faaliyet raporları aracılığı ile kumrulara “performans değerlendirmesi” ve “performans denetimi” yapılabilecektir. Performans değerlendirmesi kurum içi ve/veya kurum dışından yapılabilir. Performans denetimi ise iç denetim ve Sayıştay tarafından yapılan dış denetim şeklindedir.

Kesin hesap mali hizmetler birimi tarafından hazırlanır ve belediyelerde belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde; il özel idarelerinde vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulur. Encümen, kesin hesabı en geç nisan ayı sonuna kadar inceleyerek görüşü ile birlikte üst yöneticiye sunar. Kesin hesap, belediye meclisinin ve il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesinde bütçeye ilişkin hükümler uygulanır ve mecliste görüşülme süresi en çok beş gündür. Meclisçe kesin hesabın reddedilmesi halinde durum İçişleri Bakanlığı'na bildirilir. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kesin hesapları ayrıca büyükşehir belediye meclisinde görüşülmez. Kesin hesap, haziran ayı sonuna kadar Sayıştay'a gönderilir.

Belediyelerde ve il özel idarelerinde, bütçe uygulamasına ve belediye il özel idaresi faaliyetlerine yönelik olarak “faaliyet raporu” hazırlanması hükme bağlanmıştır. Buna göre, stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri ve borçların durumunu açıklayan faaliyet raporları hazırlanır. Bu rapor belediyelerde nisan ayı toplantısında başkan tarafından; il özel idarelerinde ise mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur ve raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna açıklanır.

İç denetim ilgili (yerel) idarenin kendi iç sorumluluğunda olup Sayıştay'ın dış denetimine bir ön hazırlık niteliği taşımaktadır. Anayasaya göre “mahalli

idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır” (m. 160). Sayıştay dış denetim yapar. Mahalli idarelerde Sayıştay denetiminden ayrı olarak idarelerin kendi iç denetim mekanizmaları bulunmaktadır.

Buna göre, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde ve il özel idarelerinde belediye meclisi ve il genel meclisi her yılın ocak ayı toplantısında belediyenin ve il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon üye sayısı en az 3 en fazla 5’tir. Komisyon meclisteki her siyasi parti grubuna ve bağımsızlara eşit temsil hakkı verecek şekilde oluşturulur. Belediyelerde kurulan komisyon, çalışmalarını kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporu mart ayı sonuna kadar; il özel idarelerinde kurulan komisyon ise şubat ayı sonuna kadar çalışmalarını tamamlar ve buna ilişkin raporu, izleyen ayın onbeşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur (Belediye K, m.25; İÖİK, m. 17).

IV- SONUÇ

Günümüzde yerel nitelikli kamusal hizmetlerin öneminin artması yerel yönetimlerin önemini daha da arttırmıştır. Hizmetlerin sayı olarak artması ve hizmetlerin niteliğine ilişkin beklentilerin yükselmesi kamusal hizmetlerin daha iyi sunulması anlayışını beraberinde getirmiştir. Bu durum yerel yönetimler tarafından sunulan ağırlıklı olarak yarı kamusal nitelikteki hizmetler için daha da belirgin bir hal almıştır.

Hizmetlerin iyi bir şekilde sunulabilmesinin temel koşullarından biri kuşkusuz mali kaynakların yeterli olmasıdır. İdarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması kabul görmüş bir ilkedir. Bu ilkenin yerel yönetimler açısından hayata geçirilmesi bu idarelerin yapı ve nitelikleri dikkate alındığında daha da önem kazanmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısı olduğu sorunu zamanla var olagelmıştır. Bu sorunun önemli bileşenlerinden birisi yerel yönetimlerin merkezi kaynaklara önemli ölçüde bağımlı olmalarıdır. Hem genel olarak kaynak sıkıntısı, hem de yerel yönetimlerin merkezi kaynaklara önemli ölçüde bağımlı olması sorunun dengeli bir şekilde çözülmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, hazırlıkları devam eden “İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı” bir anahtar olabilir.

Mali yapılarının değerlendirilmesinden sonra, yerel yönetimlerin bütçe

süreci değerlendirildiğinde performans esaslılık anlayışına uygun olarak bu sürecin yeniden yapılandırıldığı görülmektedir. Kamu yönetimine performans esaslı çözümlerin uygulanması kamu yönetiminin niteliği dolayısıyla zor bir durumdur. Performans olgusu, yerel yönetimlerin nitelikleri gereği bu idarelerde daha kolay uygulanabilir. Hizmetlerin esnek bir çerçevede, belli performans ölçütlerine göre sunulması hizmet kalitesi açısından olumlu sonuçlar verebilecektir. Ancak, bu durum kuramsal olarak böyle olmakla birlikte uygulamaya tam olarak yansımayaabilir. Bu nedenle ortaya çıkabilecek olası aksaklıkların önlenmesi veya giderilmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulması ve/veya iyi işletilmesi gerekir. Aksi takdirde olumsuz sonuçlarla karşılaşılabilir. Yerel hizmetlerin vatandaşla bire bir ilişkili olması nedeniyle hizmet memnuniyeti uygulamanın iyi olmamasından olumsuz etkilenebilecektir.

KAYNAKÇA

- Ayman Güler, Birgül; “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz 2001, ss.7-22.
- Bülbül, Duran; “Yerel Yönetimlerde Mali Yapı”, www.yerelnet.org.tr/mali_yapi_rapor_01.pdf, Erişim: 08.11.2006.
- Dursun, Haşan; “Kamuda Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasında Elde Edilen Faydalar”, Türk İdare Dergisi, Sayı 442, Mart 2004, ss.47-75.
- Güler, Birgül; “Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994, ss. 19-37.
- Güler, Birgül; “İl Özel İdaresi Gelirleri: 1925-1990”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 3, Mayıs 1994, ss. 13-28.
- İstatistik Göstergeler (1923-2004), www.tuik.gov.tr, Erişim: 05.11.2006
- Kamu Hesapları Bülteni, www.muhasabat.gov.tr, Erişim: 05.11.2006.
- Toprak, Zerrin; Yerel Yönetimler, İzmir, 2001.
- Tortop, Nuri; “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, Nisan 2001, ss.5-17.
- Tüğen, Kamil; Devlet Bütçesi, 4. baskı, İzmir 2005.
- Yeter, Enis; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Ocak 1996, ss.3-13.
9. Kalkınma Planı (2007-2013), www.dpt.gov.tr, Erişim: 25.07.2006.
- Anayasa
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.
- Belediye Kanunu (Kanun nu: 5393)
- Belediye Gelirleri Kanunu (Kanun nu: 2464)

Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (Kanun nu: 2380)

Büyükşehir Belediye Kanunu (Kanunu: 5216)

İl Özel İdaresi Kanunu (Kanun nu: 5302)

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Kanun nu: 5018)

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Yönetmelik, 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazete.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazete.

Maliye Bakanlığı, Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No: 1), 31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı 4. mükerrer Resmi Gazete.

www.illeredaresi.gov.tr/modules.php?name=istatistik4, Erişim: 10.11.2006.

www.hazine.gov.tr, Erişim: 10.11.2006.

İL İSTİHDAM KURULLARININ İL İSTİHDAM ORTAKLIKLARINA DÖNÜŞÜMÜ*

Abdullah Abid ÖZTOPRAK**

1.GİRİŞ

İstihdam, bugün, hem devletler hem de Avrupa Birliği gibi devletler üstü kurumlar düzeyinde önemi gittikçe artan bir politika alanı haline gelmiştir. İstihdam politikalarının temel hedefi işsizlik problemini ortadan kaldırmak ya da en azından minimuma indirmektir. Çünkü işsizlik, sosyal ve ekonomik açıdan çok büyük kayıplara neden olmaktadır. Sosyal politika perspektifinden baktığımızda, işsizliğin bireylerin yaşam standardını düşürdüğü ve bu nedenle sonradan telafisi çok pahalıya mal olan birçok sosyal probleme yol açtığı görülmektedir. Ekonomik açıdan baktığımızda ise işsizlik, çalışan kişi sayısının azalması, işgücü israfı ve üretim kayıplarına yol açmaktadır.

İşsizliğin önemine değindikten sonra bu problemi devletlerin hangi tür politikalarla çözmeye çalıştığına tarihsel perspektiften bakalım. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra istihdam politikaları, Keynesyen politikalar tarafından şekillenmiştir. Devletler -özellikle kıta Avrupası devletleri- kamu sektörünü büyüterek ve sosyal transfer harcamalarını arttırarak işsizliği ve onun getirdiği problemleri azaltmaya çalışmışlardır. Görülmektedir ki bu politikalar işsizliği verimlilik artışı ve iş piyasasının düzenlenmesi gibi kalıcı tedbirlerle azaltmak yerine, cömertçe harcamalar sayesinde azaltmıştır. Bir başka deyişle, sorunu pasif tedbirlerle örtmüştür. Öte yandan kamu sektörünün büyümesi ve kamuda istihdamın işsizliğe çözüm olarak görülmesi, verimlilik gibi önemli bir prensibin hiçe sayılmasına neden olmuştur. Bundan dolayı denebilir ki işsizlik problemini pasif politikalarla çözmeye çalışan bu zihniyet, sorunu çözmek yerine arızı tedbirlerle daha da derinleştirmiştir. Ayrıca bu politikaların bir yan ürünü olarak hantal ve problem çözmekten çok kendisi başlı başına bir problem olan kamu sektörü de ortaya çıkmıştır.

*2006 yılı Kaymakamlık Tezi'nden üretilmiştir.

** Yalhöyük Kaymakamı.

1980'lere geldiğimizde, ekonomi politikalarına hâkim olan klasik ekol, refah politikaları sayesinde cömertçe yapılan bu harcamaların, bütçeye çok büyük bir yük getirdiğini savunmuştur. Bu yeni görüş, bütçe açıklarının gereğinden fazla savurgan harcamalar sonucunda artık yönetilemediğini dile getirmiştir. Bütçe harcamaları, kartopu gibi her gün büyümüş ve artık devletler için, içinden çıkılmaz bir hale gelmiştir. Klasik ekonomi ekolü tandanslı bu anlayış, bütçeyi, devletin ekonomiyi etkileyen en önemli enstrümanını, kontrol altına almaya başlamış ve kendisini Avrupa Birliği ölçeğinde 1992 Maastricht Kriterleri ile radikal bir şekilde göstermiştir. Bu kriterler, Avrupa Birliği üye ülkelerinde bütçe açıklarının GSMH'ye oranının %3'ü ve toplam kamu borcunun GSMH'ye oranının da % 60'ı geçemeyeceğini belirtmiştir. Bu sayede ilk defa bu kadar sert bir şekilde Avrupalı devletler, kamunun gittikçe büyüyen yapısını ve ekonomi üzerindeki artan rolünü kısıtlama yoluna gitmiştir.

Böylece, hükümetlerin kamu sektörünü işsizlere iş kapısı olarak ve bütçeyi de, işsizliği azaltıcı politikalar yerine, işsizlere para transfer aracı olarak kullanma devri sona ermiştir. Devlet -işsizlikle mücadelede pasif politikalar yerine- aktif, verimliliği esas alan ve gerçekten ekonomiye katma değer sağlayan programlar ve politikalar aramaya başlamıştır. Bu çerçevede, istihdam politikalarını yürütecek olan kamu idarelerinin etkin ve etkili bir yapıya kavuşturulması noktasında önemli gelişmeler sağlanmıştır. Artık, çağdaş kamu idareleri tepeden inme, merkeziyetçi yapıyı terk edip, ademi merkeziyetçiliği benimsemiştir.

Ademi merkeziyetçilik, kamusal organizasyonların yerele yakın olarak dizayn edilmesi için geliştirilmiş ve desteklenmiştir. Bu yönetim anlayışı, yereldeki kamu idarelerine belirli konularda inisiyatif alma serbestisi sağlamış ve aynı zamanda kırtasiyecilik ve zamandan tasarruf gibi faydalar da sağlamıştır. Fakat, günümüz sosyal problemleri zamanla o kadar karmaşık hale gelmiştir ki, ademi merkeziyetçi anlayışla yeniden dizayn edilmiş kamu sektörü de artık sosyal problemlere çözüm sunmaktan uzak kalmıştır.

İstihdam başta olmak üzere, sosyal politika konularının diğer politikalarla bağımsız düşünülemediği, birçok siyasanın birbirine entegre bir şekilde olduğu görülmüştür. Bu sebepten, istihdam gibi sosyal politikalar, yalnız bir kurum veya siyasanın konusu değil de birçok aktör tarafından birden fazla alanda yönetilen kapsamlı ve entegre programlar haline gelmiştir. Kısaca, çok yönlü problemleri değişik açılardan ele alma ve çözmeye çalışma, problemle ilgili herkesin çözümün bir parçası olmasını sağlama gibi kaygılar, yönetim alanında etkili olmaya başlamış ve yeni bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır

Kamu siyasetlerinin yönetimine getirilen bu yeni perspektif, ademi merkezîyetçilik ilkesiyle bütünleşmiş ve sonuç olarak "yerel ortaklıklar" olarak nitelendirilen yeni bir yönetim modeli ortaya çıkmıştır. Bu model Avrupa Birliği'nde ilk olarak istihdam sahasında ortaya çıkmış ve daha sonra başarısından dolayı, diğer sosyal politika alanlarına da yayılmıştır. Avrupa Birliği'nden sonra, OECD de yerel ortaklıkların sahip olduğu potansiyeli görmüş ve bu konuyla ilgili özel araştırmalar yapmaya başlamıştır. Bu çalışmaların birisinde ortaklıklarla ilgili şu ifadeler yer almıştır:

“Ortaklıkların çalışma sahası ne olursa olsun (iş piyasası, ekonomik kalkınma, sosyal dışlanışlığı engelleme, yaşam kalitesinin yükseltilmesi), hepsi ortak bir hedefi paylaşır: yönetişimin geliştiril- mesi-toplum nasıl kolektif olarak problemlerini çözer ve ihtiyaçlarına cevap verir? Bu ortaklıklar sayesinde, sivil toplum, onun örgütleri, iş dünyası ve çeşitli kademedeki yerel yönetimler beraber çalışırlar, alan bazlı stratejiler dizayn ederler, politikaları yerel şartlara göre adapte ederler ve ortak önceliklere bağlı kalan girişimlerde bulunurlar” (OECD, 2002: 5).

Yukarıda da bahsedildiği gibi, kamu idaresinin evrimleşme sürecindeki en son uğrak yerlerinden biri olan yerel istihdam ortaklıkları Avrupa Birliği ve OECD bünyesinde büyük ilgi toplamış ve desteklenmiştir. Bu çerçevede, Avrupa Birliği Komisyonu, 89 bölgede pilot uygulamaları fonlamıştır.

Ülkemizde de istihdam politikasında yönetsel dönüşüm Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde başlamış ve ilk olarak AB'ndeki gidişata paralel olarak, İl istihdam kurulları 2001 yılında kurulmuştur. Bu kurulların ihtiyaçlara cevap verememesinden ötürü de, kuruluşunu müteakip 5 yıl içerisinde, 2003 ve 2006 yıllarında yönetmelik değişikliklerine gidilmiştir.

Biz de bu sebeplerden dolayı bu makalede, Türkiye'de işsizliğin yerel bazda çözümünde istihdam ortaklıklarının sağladığı yönetim avantajlarından faydalanılması gerektiğini ve bu nedenle il bazında istihdam ortaklıklarının kurulmasını önerceğiz. Böyle bir öneriyi getirirken de Türkiye'de zaten gereğinden fazla olan kurul ve kurumlara bir tane daha eklemek yerine hali hazırda var olan ve -bize göre- istihdamın geliştirilmesi konusunda zayıf kalan il istihdam kurullarının yerel istihdam ortaklıklarına dönüşümü fikrini savunacağız.

Makalemizde konuların ele alınış sırası ise şöyledir: İlk bölümde, istihdamın korunması, geliştirilmesi ve işsizliğin önlenmesi için kurulan il istihdam kurullarının üyeleri, görevleri ve zayıf tarafları ele alınarak, kurulların neden

istihdamın yerel bazda geliştirilmesi görevini yerine getirmekten uzak oldukları açıklanacaktır. İkinci bölümde, il istihdam kurullarına alternatif olarak önerdiğimiz yerel istihdam ortaklıklarının tanımlanması yapılacak ve Avrupa'daki örnekleriyle beraber bu ortaklıkların organizasyonel yapısına değinilecektir. Üçüncü bölümde, il istihdam kurullarının zayıf yanlarının, önerdiğimiz ortaklıklar sayesinde nasıl güçlendirilebileceğini maddeler halinde açıklayacağız. Sonuç bölümünde ise Avrupa'daki pilot uygulamalardan edinilen tecrübeler ışığında, bu yeni modelin uygulama safhasında dikkat edilmesi gereken konular ve öneriler yer alacaktır.

2. İL İSTİHDAM KURULLARI

İl istihdam kurulları, 16 Eylül 2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan 'Türkiye İş Kurumu İl İstihdam Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'le son şeklini almıştır. 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 32'nci maddesi hükümlerine dayanılarak hazırlanan bu yönetmelik, il istihdam kurullarının oluşumu, görevleri ve işleyişi hakkında yeni düzenlemeler içermektedir.

Yönetmelikte belirtildiği gibi bu kurullar, il düzeyinde istihdamın korunması, geliştirilmesi ve işsizliğin önlenmesine ilişkin faaliyetler ile uygulanacak aktif işgücü programlarının belirlenmesi, ildeki istihdam etkinliklerinin izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik çalışmalar (Madde 2) için oluşturulmuştur.

Kurullar; illerde Valinin başkanlığında, Belediye Başkanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü bulunan yerlerde Bölge Müdürü, İl Milli Eğitim Müdürü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu İl Müdürü, Gençlik ve Spor İl Müdürü, Sanayi ve Ticaret İl Müdürü, Kurum İl Müdürü ve ilçe şube müdürleri, İl Ticaret ve/veya Sanayi Odası Başkanları, İl Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanı, İl Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı, İl Organize Sanayi Bölgeleri Müdürleri, ilde bulunan fakülte veya yüksek okullardan en fazla üç öğretim üyesi, Türkiye Sakatlar Konfederasyonu tarafından belirlenecek bir temsilci, il mahalle muhtarlarından bir, köy muhtarlarından bir temsilci, valinin ilin istihdam yapısını dikkate alarak davet edeceği eğitim kurumları, sivil toplum örgütleri ile diğer kurum ve kuruluş temsilcileri ve o ilde en çok üyeye sahip işçi ve işveren konfederasyonlarının birer temsilcisinden oluşur (Madde 5).

Kurullar, her yıl Eylül ayı içinde olağan toplantısını yapar. Başkanın çağrısı üzerine her zaman olağanüstü toplantı yapılabilir (Madde 7).

2.1 Kurulların Görevleri (Madde 6)

- a) İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri saptamak,
- b) İl istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, Genel Kurul seviyesinde ele alınmasını uygun gördüğü konuları Genel Müdürlüğe bildirmek,
- c) Aktif işgücü programları çerçevesinde;

1) Yerel iş piyasasının yıllık işgücü eğitim ve uyum programları ihtiyacını belirlemek, belirlenen ihtiyaçlar doğrultusunda il müdürlüğü tarafından hazırlanan yıllık işgücü eğitim ve uyum planlarını geçmiş yıl faaliyetleri ile birlikte değerlendirmek,

2) Gençlere, kadınlara, özürllülere, terör mağdurlarına, eski hükümlülere ve uzun süreli işsizlere yönelik mesleki eğitim ve uyum programları uygulanması için il müdürlüğüne önerilerde bulunmak,

3) İl müdürlüğü tarafından hazırlanan yıllık işgücü eğitim planlarını incelemek, varsa gerekli değişiklikleri yapmak,

4) İl müdürlüğüne uygulanan işletmelerde eğitim hizmetleri, mesleğe yönelme faaliyetleri ile ulusal ve uluslararası kaynaklarla gerçekleştirilen aktif işgücü programlarının geniş kitlelere duyurulması ve bu programların verimli olarak yürütülebilmesi için gerektiğinde il müdürlüğüne önerilerde bulunmak,

5) Eğitim planı uygulaması ile ilgili olarak yöredeki işgücü yetiştirme ve istihdam etkinliklerini izleyip, değerlendirmek.

6) Hem yerel düzeyde hem ulusal düzeyde iş gücü piyasasına ilişkin sağlıklı verileri bünyesinde toplayan bilgi sisteminin kurulmasına yönelik politikalar oluşturarak mesleki eğitimle ilgili planlamaların bu doğrultuda yapılması yönünde ilgili kurum ve kuruluşları bilgilendirmek,

7) Mesleki Eğitim Kurulu ile koordinasyonu sağlayarak, il düzeyinde istihdamı geliştirici çalışmalarını işbirliği içinde yürütmek,

8) Farklı kurumlarca yürütülen işgücü yetiştirme ve uyum hizmetleri, mesleki eğitim, beceri kazandırma, meslek edindirme vb. faaliyetlerin bölgesel ihtiyaçlara göre ilgili birimlerle koordinasyon içerisinde yürütülmesini sağlamak.

2.2 Kurul İşlerinin Yürütümü

Kurul işleri, yürütme kurulu ve sekreteryaya organları vasıtasıyla görülür. Yürütme kurulları; ilde bulunan fakülte veya yüksek okullardan bir öğretim

üyeyi, Kurum İl Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü, İl Ticaret ve/veya Sanayi Odaları Başkanlığı, İl Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığından birer temsilci ile ilde en fazla üyeye sahip işçi ve işveren konfederasyonlarının birer temsilcisinden oluşur (Madde 8). Görevleri ise şunlardır (Madde 10):

- a) Kurulda alınan kararların uygulanmasına yönelik plan ve programlar yapmak,
- b) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlara sunulabilecek projeler önermek,
- c) Kurulda alınan kararları İl Mesleki Eğitim Kurulu Sekreteryasına bildirmek,
- ç) İşgücü piyasası araştırmaları yapmak veya yaptırmak,
- d) İşgücü piyasasındaki gelişmeleri ve aktif tedbir uygulamalarını izlemek ve işgücü piyasasında yeni girişimlere yönelik öneriler yapmak,
- e) Kurul gündemini sekreteryaya ile birlikte oluşturmak,
- f) Belirlenecek konularda alt komisyonlar oluşturmak ve komisyon çalışmalarını denetlemek,
- g) Kurulda alınan kararlara ilişkin yapılan çalışmalar ve önerileri içeren raporları, sekreteryanın teknik desteğiyle hazırlayarak Kurula sunmak,
- ğ) Kurulun il istihdam politikasını oluşturabilmesi için gerekli bilgi ve dokümanları sekreteryanın teknik desteğiyle hazırlamak,
- h) Gerektiğinde Kurulun olağanüstü toplantıya çağırılması için Valiye teklifte bulunmak.

Kurulun sekreteryaya görevi ise İş Kurumu il müdürlüğüne (Madde 14) verilmiştir ve sekreteryanın görevleri şunlardır (Madde 15):

1. Kurul ve Yürütme Kurulu toplantı kararlarını tutanakla tespit ederek bir hafta içinde üyelere imzalatmak,
2. Kurul ve Yürütme Kurulu tarafından istenilen bilgi ve dokümanları temin etmek ve gerekli teknik desteği sağlamak,
3. Yürütme Kurulunda alınan kararları Kurula sunmak,
4. Kurul ve Yürütme Kurulunun toplantı gününü üyelere bildirmek,
5. Kurulda alınan kararlara ilişkin yapılan çalışmalar ve önerileri içeren raporların hazırlanmasında Yürütme Kuruluna teknik destek sağlamak.

2.3 Kurulların İstihdamın Geliştirilmesi Konusundaki Zayıflıkları

Kurullar, daha önce de ifade ettiğimiz gibi, “il düzeyinde istihdamın korunması, geliştirilmesi ve işsizliğin önlenmesine ilişkin faaliyetler ile uygulanacak aktif işgücü programlarının belirlenmesi ve ildeki istihdam etkinliklerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi(ni)” (Madde 2) amaçlar. Lâkin kurullar, bu hedefleri gerçekleştirebilecek kabiliyete sahip değildirler. Bu tespitimizin hangi nedenlere dayandığı aşağıda 6 madde halinde belirtilmiştir.

1. Kurulların amaçları tüm Türkiye için aynı Yönetmelikle belirlenmiştir. Öncelikle kabul edilmelidir ki işsizlik, gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun her bölgede ve her ülkede vardır. Fakat, nedenleri her yerde aynı değildir. Bundan dolayı, çözümleri de aynı yolla olmamalıdır. Gelişmiş bölgelerde işsizlik, işçilerin eğitimsizliği, toplumla bütünleşememe, beceri eksikliği, işçi ve işverenin buluşturulamaması gibi iş piyasasının arz tarafıyla alakalı sorunlardan kaynaklanırken; ekonomik bakımdan gelişmemiş bölgelerde işsizlik, daha çok iş piyasasında işçi talebinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bu bölgelerde çalışmak isteyen ve yeterli beceriye sahip bireylerin sayısı, bölgedeki istihdam talebinden çok daha fazladır. Bu sebepten, gelişmiş bir bölgede uygulanan istihdam artırıcı programla, ekonomik gelişimini henüz sağlayamamış bir bölgede yürütülen programın aynı olmaması gerekir.

Bu bağlamda il istihdam kurullarını ele alırsak, kurulun yönetmelikle yurdun her ilinde aynı şekilde uygulansın diye belirtilen görevlerinin tamamı iş piyasasının arz yönüyle alakalıdır. Yönetmelik, bütün Türkiye’de, yerel şartları gözetmeksizin, aynı amaca yönelik, tek tip kurullar öngörmüştür. İş piyasasının arz yönünün geliştirilmesini hedefleyen kurullar, Türkiye’nin sanayileşmiş bölgelerinde istihdamın artırılmasına önemli katkılar sağlarken, gelişmemiş bölgelerinde işsizliğe çare olmaktan oldukça uzaktır. Zira iş gücüne talebin olmadığı yerde kaliteli işçi yetiştirmenin veya istihdam büroları kurmanın hiçbir faydası yoktur.

2. İstihdam çok yönlü bir konudur. Bu sebeple, istihdamı il düzeyinde arttırma projelerinin, bölgeye has ve birden fazla alanda entegre programları kapsamaması gerekir. Maalesef istihdam kurullarının, bu projeleri ulusal ve uluslararası kurul ve kuruluşlara önermenin ötesinde bir görevi yoktur (6.ve 10. Maddeler). İl istihdam kurulları, istihdam için gerekli tedbirleri görür ve tespit eder. Sonra bu kararların takibi ve uygulanması, yürütme kurulu tarafından takip edilir. Kurul eylem kabiliyetine sahip değildir. Keza, kurulların ne proje yapacak bir bütçesi ve ne de onu yönetecek

yapıda ve kapasitede bir ekibi -bir proje takımı- vardır. İstihdam arttırıcı projeleri kendisi yönetmez, yapabilecek kuruluşlara önerilerde bulunur. Ancak, önerilen projelerin -önerilen kurum, valiliğin hiyerarşik olarak emrinde değilse- hiç bir bağlayıcılığı yoktur. Bu nedenle kurullar, iş piyasasının arz yönüyle ilgilenen ortak akıl toplantılarına veya think-tank kuruluşlarına benzemektedir.

3. Kurullar, farklı kurumların sahip olduğu kaynakların kullanılmasını koordine etme amaçlıdır ve sadece kurumlar arasındaki iletişimi sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle, aynı projenin birden fazla kurum tarafından yapılmamasını sağlayıp zamandan, emekten ve kaynak israfından kurumları kurtarmaktadır. Ancak bu kurullar, tüm kurumların kaynaklarının birleştirilmesinden doğacak sinerji ve risk bölüşümü gibi avantajlardan yoksundur. Yani bir araya gelen kurumlar, ellerindeki imkanları aynı amaç için seferber ederek ayrı ayrı yapabileceklerinden çok daha fazlasını yapma imkanına sahipken; ihdas edilen kurullar, sadece koordinasyon gibi mümkün olandan çok daha az bir faydayı sağlamıştır.

4. Riski üye kurumlar arasında paylaştıramama ve kurumların ortak hareketinden sinerji oluşturamama gibi zayıf yönlerinden dolayı kurullar, yöreye has, orijinal istihdam projelerinin hayata geçirilmesi konusunda zayıf kalırlar. Çünkü, risk paylaşırma ve güç birliğinden doğan sinerji, daha önce hiç denenmemiş projeleri hayata geçirmede kurumlara cesaret verici birer güçtürler. Kurumlar kendi imkanlarıyla geliştiremedikleri projeleri yanlarına bir çok başka kurumu da alarak, onların da kaynaklarından faydalanarak, gerçekleştirme imkanı bulurlar. Kurumlar arasındaki bu güç birliği hem kaynak problemini çözer, hem de projenin başarısızlığı durumunda zararın paylaşılmasını da beraberinde getirdiği için kurumlara cesaret verir. Buna ek olarak, birden fazla kurumun güçlerinin aynı amaca yönelik olarak birleşmesinin, her kurumun ayrı ayrı yapacağı işler toplamından çok daha fazlasını ortaya koyma şansı vardır. Fakat bu unsurlardan mahrum olan il istihdam kurullarında her kurum, gerçekleştirdiği projenin riskini yalnız kendisi taşır. Bu yüzden daha önce denenmemiş orijinal projeleri başlatmaya kurumların gücü yetmeyebilir. Kurumlar yeni projelerin taşıdıkları risklerden dolayı onlara sıcak bakmaz ve projeleri hayata geçirirse bile, aynı amaç doğrultusunda başka kuruluşlarla güç birliği yapmadığı için sinerji elde edemez. Bu realite özel sektörde şirketlerin, risk taşıyan veya sadece bir şirketin kendi imkanlarıyla başaramayacağı bir projeye konsorsiyumlar kurarak girmesinden de anlaşılmaktadır.

5. İl istihdam kurullarının valiye tanınan üye sayısını arttırma esnekliğiyle beraber, çok sayıda daimi üyesi vardır. Ancak, şu da belirtilmelidir ki, her ilin istihdam problemi bütün kurumlan ilgilendirmeyebilir. Sorunun veya çözümün bir parçası olmayan kurumların kurula müdahil olması kurulu hantallaştırır ve konuyla doğrudan ilgili kurumların da aralarındaki iletişimi zayıflatır.

6. İl istihdam kurullarının genelde bir tavsiye kurumu gibi çalışması ve işsizliği çözmek için belirli hedeflerinin olmaması, kurulların performanslarının ölçülmesine izin vermez. Bu nedenle, başarılı kurullar ve başarısızlar arasındaki ayrımın yapılması güçleşir. Zaten etkenlik ve etkinlik gibi modern yönetim performans kriterleri açısından iyi durumda olmayan kamu sektörü, il istihdam kurullarında da bu kriterler açısından bir aşama kat edememiştir.

Yukarıdaki tenkitlerden de anlaşılmaktadır ki; il istihdam kurulları kuruldukları bölgelerde istihdamın arttırılması konusunda yeterli değildiler. Bundan dolayı, bu kurulların zayıf yanlarını, üçüncü bölümde değineceğimiz özellikleriyle güçlü hale getirecek, yeni bir yönetim modeli olan il istihdam ortaklıklarının kurulmasını ele alacağız. Bu amaç doğrultusunda gelecek bölümde, Avrupa Birliği'nde kurulan yerel istihdam ortaklıklarını, kavram ve yapı olarak inceleyeceğiz.

3. YEREL ORTAKLIK KAVRAMI

Kavram olarak yerel ortaklıklar muğlaktır (Parkinson, 1996; 28). Politikacılar, araştırmacılar ve operasyonel düzeyde çalışanlarca bu kavrama bir çok tanımlama getirilmiştir. Literatürde görülmüştür ki; evrensel bir ortaklık tanımı olmayıp, farklı alanlardan araştırmacılar farklı tanımlamalar yapmıştır. Fakat, Peter Roberts (2003; 21), daha önce yapılan tanımlamaların genel kabul görmüş kısımlarını birleştirmiş ve şu tanımlamayı yapmıştır:

“Kavram olarak ortaklıklar, farklı zeminlerden gelen kurumların beraberce çalışmasının desteklenmesini; ortak alınan ve üzerinde anlaşılan hedeflerin elde edilmesine uğraşmayı ve bütün yürütülen işlerin başarısının, o işlerin ortaklar tarafından ayrı ayrı yapılmasından elde edilecek başarıdan, daha fazla olacağı ön kabulünü içerir”.

1 Literatürdeki farklı tanımlamaları görmek için bkz: Öztoprak, A. A. (2006; 10). Proposing a Local Employment Partnership in the Diyarbakır Province of Turkey on the Experiences of the Territorial Employment Pacts. Exeter Üniversitesi (İngiltere) yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

Bu tanımlamada Roberts, farklı sektörlerden kurumların daha geniş anlamda aktörlerin işbirliğine, kararlaştırılmış ortak bir hedefe ve elde edilen sinerjiye vurgu yapmıştır. Ortaklıklar, aynı icraatların farklı aktörler tarafından birden fazla kez yapılmasını engelleyerek organizasyonel yapıya da büyük bir değer katmıştır (Tavistock Institute, 2003). Dahası, ortaklıkların yerel öncelikleri dikkate alınması bir çok alanda yürütülen programların etkisini maksimum seviyeye çıkarmıştır. (Giguere, Tarih belirtilmemiş; 5).

Böylece, bütün bu özellikleri dikkate alınarak denebilir ki; yerel ortaklıklar, merkeziyetçi yönetim şeklini ters yüz eden radikal bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu yeni yönetim şekli şu dört temel üzerine kurulmuştur:

1. Aşağıdan-yukarıya doğru yaklaşım
2. Geniş açılımlı ortaklık
3. Entegre strateji
4. Yenilik-inovasyon (ECOTEC, 2002; 19)

Bu yeni yönetim modeli tek tip olmayıp, farklı coğrafi alanlarda ve farklı politika alanlarında çok değişik organizasyonel formatlarda kurulmuştur. Fakat biz bu makalede il istihdam kurumlarının istihdam ortaklıklarına dönüşümünü savunduğumuz için gelecek bölümde, istihdam alanında AB’nde kurulan yerel ortaklıkların genel yapısını ele alacağız.

3.1 İl İstihdam Ortaklıklarının Yapısı

Genel olarak ortaklıklar, stratejik ve proje ortaklıkları olarak iki kısımda incelenebilir. Stratejik ortaklıklar, sadece üst düzey kararlar verirken; proje ortaklıkları, alınan üst düzey kararları proje bazında uygular (Nappini,2005; 4). İl istihdam ortaklıkları, yerel düzeyde ve yerel şartlara göre şekillenebilen proje bazlı ortaklıklar oldukları için, proje ortaklıklarının karakteristik özelliklerini gösterir. Proje ortaklıklarında organizasyonel yapı ve ortaklığı oluşturan üyeler, başlatılan projeye göre şekil alır. Bu nedenle, biz de il istihdam ortaklıklarının yapısını, organlar ve üyeler açısından inceleyeceğiz.

3.2 Ortaklığı Oluşturan Organlar

Ortaklıkların organizasyonel yapısı, bazı küçük boyutlu yerel ortaklıklarda çok basit olurken, kompleks program ve projeleri içerenler de çok karmaşık bir yapıya bürünebilir. Fakat, bir genel çerçeve çizmemiz gerekirse ortaklıkların bir yönetim kurulu ve proje takımından oluştuğunu söyleyebiliriz.

Yönetim Kurulu: Kurul, bir projenin yürütülmesinde stratejik ve politik bir organ olarak işlev görür. Üyeleri, ortakların üst düzey yöneticileri arasından

atanır. Kurulun üyeleri genellikle ortakların üst yöneticilerinden oluşur (Nappini, 2005; 7). Yönetim kurulu, ortaklığı en üst düzeyde yönetme ve temsil etme işlevini görür.

Yönetim kurulunun asli fonksiyonları aşağıdakiler gibi sıralanabilir:

1. Projenin bütüncül stratejisini belirlemek.
2. Monitör Kurul2 ve sponsorlarla yapılan anlaşmalara sadık kalmak.
3. Yürütülen işlemlerin izlenmesi ve onlar üzerine tavsiyelerde bulunmak.
4. Beklenmeyen gelişmeler karşısında yeni fikirler üretmek (Nappini, 2005; 7-8).

Proje Takımı: Yönetim kurulu, üst düzey iş ve işlemleri yürütürken; proje takımı, projenin günlük olarak yürütülmesinden sorumludur. Denilebilir ki proje takımlarının idari görevleri karar alma görevlerine göre daha baskındır. Bu organ, projede yürütülen bütün iş ve işlemlerden sorumlu olarak tam zamanlı çalışırken, yönetim kurulu haftada bir veya ayda bir toplanır. Proje takımı, ortaklık bağlarını oluşturan ve gerekli maddi kaynakları sağlayan kurumsal bir yapıya sahiptir. Öte yandan yönetim kurulu, her biri farklı örgütlerde üst düzey görevleri olan kişilerden oluştuğu için, ortaklığı yerel düzeyde temsil ve ortaklığın çevre ile ilişkilerinin kuvvetlenmesi konularında yetersiz kalır. Bu nedenle, bu görevler proje takımı tarafından yerine getirilir (Geddes, 1998). Takım, ortakların farklı alanlardaki ilgili birimlerinden (Nappini, 2005; 8) veya dışarıdan atanan profesyonellerden oluşabilir (Geddes, 1998; 113).

Özetle; yönetim kurulu ve proje takımları, yerel ortaklıkların iki ana organıdır. Ortaklıklar, yeknesak bir organizasyonel yapıya ve ortaklar kompozisyonuna sahip değildir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki; yerel proje ortaklıkları kurulurken asıl hedef, kurulacak ortaklığın yerel şartlara ve hedeflere uyumlu olmasıdır.

3.3 Ortaklar

Ortaklıklar kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinden gelen birçok üyeden oluşmaya başlamıştır. Ortaklıkların hedefi tam olarak yakalayabilmesi için ortaklığa katılan üye sayısından çok, doğru üyelerle ortaklık kurulmasına önem verilmelidir (Hutchinson ve Campbell, 1998; 3).

Kamu Sektörü: Kamu sektörü örgütleri ortaklıkların en güçlü üyeleridir. Bunun arkasında iki sebep vardır: 1) Kamu sektörünün çok geniş imkanlara

2) Monitör kurul, Avrupa Birliğindeki üye ülkeler veya komisyon gibi sorumlu kuruluşlarca yerel ortaklıkları gözlemlemek amacıyla oluşturulan heyettir.

sahip olması; 2) Yerel Ortaklıkların yürüttükleri projelerin kamunun sorumluluk alanlarında olması-örneğin istihdam (Geddes, 1998; 100).

Bu sektör, bakanlıkların taşra ve merkez teşkilatlarını, bölgesel kalkınma ajanslarını, yerel otoriteler ve eğitim kurumlarını kapsamaktadır. Fakat, merkezi hükümetin yerel otoriteler karşısında çok güçlü olduğu ülkelerde, kamu sektörü üyelerinin ortaklıklarda çok fazla ağırlık kazanmasının büyük zararları olabilir. Çok güçlü bir merkezi yönetime sahip ülkelerde, merkezi hükümetin baskınlığı, ortaklıklarda yerel otoritelerin aktif rol almasını engelleyebilir (Geddes, 1998; 101).

Ortaklıklarda, diğer kamu sektörü temsilcisi yerel otoritelerdir. Bunların yerel şartlarla ilgili hem bilgi birikimi hem de yerel halka yakınlıkları, ortaklıklara çok büyük avantajlar sağlar. Bu durum aynı zamanda ortaklıkların demokratik hesap verebilirliğini de arttırır (Geddes, 1998; 100). Çünkü, yerel otoriteler, o bölgedeki halk tarafından doğrudan seçilirler ve halka hesap vermek zorundadırlar.

Özel Sektör: Özel sektör, iş dünyası kurumlarını ve sendikaları kapsayacak şekilde geniş bir anlam ifade eder. Ortaklıkların özel sektörden gelen üyeleri, her ortaklıkta yer almazlar ama istihdam gibi konunun bir tarafı oldukları alanlarda veya ortaklıktan fayda sağlayacak taraf olduklarında aktif rol üstlenirler (Geddes, 1998; 80).

Sivil Toplum Örgütleri (STK/lar): Sivil toplum örgütlerinin ortak olması, azınlıkların veya ulaşılmak istenen hedef kitlenin, yürütülen projeye doğrudan katılımını sağlar. Bu nedenle AB sağladığı fonlarda, sivil toplum örgütlerinin ortaklıklarda rol almasını genellikle şart koşmaktadır (Geddes, 1998; 82-83)

3.4 Avrupa'da Yerel İstihdam Ortaklıkları Uygulamaları: 2 Örnek

Avrupa Birliği'nde yerel istihdam ortaklıkları ilk defa 1996 yılında Bölgesel İstihdam Paktları programı adı altında AB Komisyonu'nun da desteğiyle kurulmuştur. Bu program çatısı altında, işsizliğin ciddi boyutlara ulaştığı 89 bölgede ortaklıklar kurulmuştur. Bu pilot uygulamalarda elde edilen başarılar sonucunda yerel ortaklıklar, istihdam dışındaki başka alanlarda da uygulanmaya başlanmıştır. Bu paktlar, yerel çözümler sunmak için kurulduklarından, her yerde değişik aktörler tarafından ve farklı yapılarda kurulmuştur.

Biz de bu ortaklıkların daha iyi anlaşılması için farklı özellikte olan iki paktı örnek olarak inceleyeceğiz. Bu paktlar farklı özelliklere sahip bölgelerde kuruldukları için bu incelememiz, ortaklıkların örgüt yapısı ve başlattıkları projelerde ne gibi farklılıkları olabileceğini göstermektedir.

Makalemize konu olan iki örnek paktın birincisi, yalnız bir projeyi uygulamak için kurulan Tottenham (İngiltere) istihdam paktı; diğeri ise birçok entegre projeyi kapsayan Agro Nocerino-Samese (İtalya) paktıdır.

3.4.1 Tottenham Bölgesel İstihdam Paktı

Tottenham, Londra'nın Harringey Belediyesi sınırlarında 100 bin nüfuslu bir bölgedir. Bu bölge, Avrupa'nın en zengin ve dinamik şehirlerinden birinde olmasına rağmen, burada yaşayan insanlar uzun süreli işsizlik yaşamaktadır- % 16,13 (AB Web Sitesi (a), Tarih Belirtilmemiş). Burada özel sektör pek gelişmemiş ve en büyük işveren kamu kesimidir. Yaşayan nüfus genel itibarıyla, göçmen veya sığınmacılar gibi topluma entegre olamamış azınlıklardan oluşmaktadır (ECOTEC (b), 2002; 508).

1998 yılında buradaki nüfus, iş bulmak için gerekli beceriye, tecrübeye, dil bilgisine, eğitime ve kişisel güvene sahip değildi. Diğer bir taraftan, yeni kurulan ve Tottenham bölgesine 20dk. mesafede olan Stansted Havaalanı'nda çok yüksek miktarda eleman istihdamı öngörülmekteydi. 1998 yılında yapılan projeksiyonlara göre 5 yıllık zaman zarfında 7000 kişilik istihdam yaratılması bekleniyordu (Coate, Tarih Belirtilmemiş; 2).

Tottenham bölgesinde yaşanan bu problem karşısında belediye, sendikalar, bölgesel hükümet ofisi, bir üniversite ve 2 tane özel şirket, Stansted Elavaalanı direktörlüğü ve iş kurumu tarafından bir ortaklık oluşturulmuştur. Bu ortaklık işsizlik problemini, yerel bilgiye dayanarak geliştirdiği bir projeye çözmeye çalışmıştır. Bu projenin ana amacı, Harringey'deki uzun süreli işsizleri, yeni açılan Stansted Havaalanı'ndaki işverenlerle buluşturmaktır. Proje kapsamında belediyeler, Tottenham ve Stansted arası ulaşımın bu projeden yararlananlar için fiyatını düşürmüşler; üniversiteler ve işverenler, faydalanıcı grubu gelişen istihdam alanlarında eğitmek için ortaklaşa kurslar düzenlemişler; iş kurumu ve Stansted Havaalanı direktörlüğü de eğitim alan faydalanıcı gruba Havaalanı'nda oluşacak yeni iş pozisyonları için mülakata alma garantisi vermişlerdir (AB Web Sitesi (a), Tarih Belirtilmemiş). Bu projeye ortaklık, iş piyasasının arz yönünden kaynaklanan problemlerini çözme konusunda önemli başarılar elde etmiştir.

3.4.2 Agro Nocerino-Sarnese Bölgesel İstihdam Paktı

Ortaklığın kurulduğu bölge, güney İtalya'da 260 bin nüfusa sahiptir. Bölgede ekonominin temel itici gücü tarımdır. Uzun dönemli işsizlik oranı % 25⁴,

3 1998'de İngiltere'de ortalama işsizlik oranı % 6,1'dir. Aynı zamanda, 15 AB ülkesinde bu oran %9,3'tür (Kaynak: Eurostat).

4 1998'de İtalya'da ortalama işsizlik oranı % 11,3' tür. Aynı zamanda, 15 AB ülkesinde bu oran %9,3'tür (Kaynak: Eurostat)

sezonluk ise % 55 civarındadır. En önemli problemler düzensiz şehirleşme ve çevre kirliliğidir. Ekonomik olarak bu bölge çok geri kalmıştır. Yüksek oranda işsizlik, Tottenham bölgesinden çok daha kapsamlı ve birbirine entegre istihdam projelerini gerektirmiştir. Bu entegre projeler, ancak çok sayıda farklı sektörden ortakların oluşturduğu güç birliği sayesinde uygulanabilmiştir (AB Web Sitesi (b), Tarih Belirtilmemiş).

1998 yılında, bölgenin bu şartlarını dikkate alan ve temel amacı istihdam yaratmak olan Agro Nocerino-Sarnese ortaklığı, 7 proje geliştirmiştir. Ekonomik olarak çok zayıf olan bu bölgede kompleks projelerin geliştirilmesi ve uygulanması, kurulan ortaklıkla mümkün olmuştur. Geliştirilen istihdam artırıcı projeler: Şehir Modernleştirme, Kültür ve Çevre Mirasını Koruma, Üretim Sektörünü Geliştirme, Aktif İstihdam Politikaları, Araştırma-Geliştirme ve Tarım olmuştur. Bu entegre projeler, birçok kurumun -40'tan fazla- bir araya getirilmesiyle hayata geçirilmiştir (AB Web Sitesi (b), Tarih Belirtilmemiş). Bu ortaklığın yönetimi de yönetim kurulunu ve proje takımını kapsayan tek bir organ sayesinde sağlanmıştır. Bu ortaklık, güç birliğinin sağladığı sinerji sayesinde, beklenenden daha fazla başarı elde etmiştir (ECOTEC (b), 2002; 333).

Verilen örneklerle beraber bu bölümde, ortaklıkların kavram olarak tanımını, yapılarını, üyelerini (sektörler itibarıyla) ve Avrupa'daki iki uygulamasını (çok özet bir şekilde) inceledik. Gelecek bölümde de il istihdam kurullarına alternatif olarak önerdiğimiz, yerel istihdam ortaklıklarının, illerin istihdam politikalarının yönetişimine getireceği yenilikleri açıklayacağız.

4. ORTAKLIKLARIN İL İSTİHDAM KURULLARINA GÖRE ÜSTÜN YÖNLERİ

Zayıf yönlerini ifade ettiğimiz il istihdam kurullarının, ancak bu kurulların, il istihdam ortaklıklarına dönüşümüyle kuvvetlendirilebileceğini savunuyoruz. Bu savımızı desteklemek için de 6 madde olarak belirtilen zayıf yanların, ortaklıklar kurularak tek tek nasıl kuvvetlendirilebileceğini aşağıda açıklayacağız.

1. İl istihdam ortaklıkları, daha önce belirtildiği gibi aslında bir tür proje ortaklığıdır. Ortaklıklar, kuruldukları yörenin ihtiyaçlarına göre projeler geliştirir ve bunları yürütür. Her bölgenin farklı özelliklere sahip olması doğal olarak farklı istihdam projelerinin geliştirilmesine de neden olmaktadır. Ortaklıklar, istihdamı geliştirmek için farklı alanlarda projeleri hayata geçirebilme özellikleriyle, kurulların tek tip olan ve yöreye göre şekillenemeyen görevlerinden kaynaklanan zayıflıkları bulundurmaz. Bu savımızı Avrupa Birliği'nden iki istihdam ortaklığı örneğiyle kuvvetlendirecek olursak; konu daha somut hale gelir.

Londra'da kurulan istihdam ortaklığı, bizdeki il istihdam kurulları gibi sadece iş piyasasının arz yönünün gelişmesi için çalışmış ve bu şekilde başarılı olmuştur. Öte yandan İtalya'da, Agro Nocerino-Sarnese bölgesinde kurulan istihdam ortaklığı ise iş piyasasının hem talep hem de arz yönünü geliştirici, kapsamlı projeler üretmiş ve o da bu şekilde başarılı olmuştur. Bu iki ortaklıktan da görülüyor ki ortaklıkların istihdamı artırma ana hedefine giderken, il istihdam kurullarından farklı olarak, değişik kulvarlarda projeler üretme yeteneği vardır.

2. İl istihdam ortaklıklarının üyeleri, gönüllü olarak aralarında yapacakları bir anlaşmayla işsizlik sorununa çözüm ararlar. Yani üyelerin hepsi çözümün bir tarafı olmak zorundadır. Ortaklar, kurulan organizasyona nakdi ve aynı imkanlarını önceden belirlenen şekilde seferber ederler. Bir yönetim kurulu ve operasyonel işleri yöneten tam zamanlı bir ekip kurulur ve sahip olduğu bütçesiyle ortaklık hedeflenen projeleri uygulamaya koyar. Kısacası, ortaklıklar, il istihdam kurullarından farklı bir şekilde, ortaya koyduğu projelerin yürütümünü ve yönetimini kendi örgütsel yapısı içinde sağlar.

3. İstihdam ortaklıklarının yönetim anlayışına getirdiği en büyük yeniliklerden birisi de istihdamla ilgili kuruluşlar arasında güç birliği oluşturmalarıdır. İstihdam çok kapsamlı bir konu olduğu için, ilgili hiç bir kurum tek başına, devlet kurumları da dahil olmak üzere, bu konuda başarı kaydedemez. Çünkü konu çok yönlüdür ve farklı alanlarda çalışmaları kapsamaması gerekmektedir. Bu konuda ortaklıklar, belirli bir proje çerçevesinde kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de ellerindeki imkanları ortak amaç çerçevesinde birleştirmesinden doğan büyük gücü kullanma şansı yakalar. Ortaklıkların, bu alanda sağladığı ikinci yenilik ise sinerji oluşturmalarıdır. Farklı kurumların işbirliği -Adam Smith'in (1776) toplu iğne örneğinde de ispatladığı gibi- kurumların ayrı ayrı elde edebileceğinden çok daha fazla bir başarı elde edilebilir. Ortaklık yönetim biçimi tarafından getirilen üçüncü yenilik ise, projelerin başarısında bütün kurumların aynı ölçüde bütün projenin getirisinden faydalanması; başarısızlık halinde ise herkesin sadece kendi sunduğu kaynağı kaybetmesidir. Bu durum kar ve zarar analizlerinde, kâr tarafını güçlendirici bir etki yapar.

4. Bir önceki maddede belirtilen faydalara bağlı olarak ortaklık yönetim biçimi, yeni ve risk taşıyan projelerin hayata geçirilmesinde kurumlara cesaret verir. Bölgelere has orijinal projelerin ortaya çıkmasını sağlar. Bu sayede ortaklıklar, yerel düzeyde istihdamı geliştirici inovasyonlar yapabileceği kabiliyetleriyle de ön plana çıkarlar.

5. Ortaklık türü yönetim yapısında, sadece onun çözülmesine katkı sağlayabilecek kurumların yönetime dahil olması gerekir. Problemi çözecek projeye

katkısı bulunmayan kurumlara ise yer yoktur. Bu durum, gereğinden fazla üyenin kurullarda olmasından doğacak iletişim problemlerini çözmektedir.

6. Yerel ortaklıklar proje bazlı çalışmaları için, etkenlik ve etkinlik gibi kriterler açısından değerlendirilebilirler. Bu açıdan, yurt çapında ve dünya çapında başarılı uygulamalar tespit edilebilir. Bunun da ötesinde, başarılı projeler ve ortaklık yapıları özel sektörde sık sık uygulanan benchmarking (bilgileşim) sayesinde başka bölgelerde de uygulanabilir.

İl istihdam kurullarının yerine ikame etmek istediğimiz il istihdam ortaklıkları, birinci bölümde bahsedilen il istihdam kurullarının zayıflıklarının ortadan kaldırmıştır. Bundan dolayı ortaklıkların, daha üstün ve modern bir yönetsel kabiliyete sahip olduğunu söyleyebiliriz.

5. SONUÇ

Bu makalede amaç; yönetsel zayıflıklara sahip il istihdam kurullarının yerine daha gelişmiş bir model olan il istihdam ortaklıklarını ikame etmektir. Her ilde kurulan kurulların yerine önerimiz; önce ilin karakteristik özelliklerinin çok iyi tespit edilmesidir. Bu sayede ildeki işsizliğin nedenlerini tespit etmek kolaylaşacaktır. Bu tespitler kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin ve hatta danışman firmalardan da destek alarak yapılır ve istihdamın geliştirilmesi için gerekli projeler tespit edilir. Bu projeleri yürütecek ortaklık ilgili kurumlar tarafından kurulur.

Ortaklıkların kurulması aşamasında dikkat edilmesi gereken konular Wilma Scott (Tarih belirtilmemiş) tarafından Kuzey Londra Stansted İstihdam ortaklığı hakkında yapılan bir değerlendirme çalışmasında ortaya konulmuştur. Wilma Scott'un üzerinde durduğu hususlardan bazıları şunlardır:

1. Uygun/akla yatkın hedefler belirlenmeli, ortaklığın amacına ulaşması için gerekli mercilerin rolleri ve fonksiyonları tanımlanmalı.
2. Kumruların üst düzey karar veren ve kaynakları yöneten yöneticileri ile etkili ortaklıklar geliştirilmeli.
3. Özel sektör, projenin ilk aşamalarında projenin dizayn ve geliştirilmesi aşamalarında dahil edilmeli.
4. Bir proje takımı kurulmalı ve projedeki hizmetleri görecekte temel organizasyonlar ortaklığa dahil edilmeli.
5. İşsizlik probleminin önündeki engellerin tespiti için analiz yapılmalı.
6. Proje, öncelikli olarak çok istekli olan kumrularla beraber denenmeli .

7. Daha önceki başarı hikayeleri güven oluşturmak ve programı genişletmek için kullanılmalı.

Ortaklıkların kurulma aşaması için getirilen bu önerilerden sonra bu ortaklıkların finansman sorununu nasıl çözeceği sorusu akla gelmektedir. Nakdi ve aynı kaynakların ortak kurumlardan karşılanmasının yanında, bizim önerimiz, yerel ortaklığın gücünün yetmediği yerde, nakdi kaynağın bir kısmının Bölgesel Kalkınma Ajansları tarafından karşılanmasıdır. Zaten, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. maddesinin a, b, c, d, e, f ve g fıkralarında5 da kalkınma ajanslarına bu görevler verilmiştir. Bu görevler çerçevesinde ajanslar ortaklıkları fonlarken, aynı zamanda yerel bazdaki projeleri yakından takip edip performanslarını da ölçebilir. Buna ek olarak, ortaklıkları denetleyici bir kurum olarak da çalışabilirler.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nde 1990'larda başlayan yerel ortaklıkların gelişimi ilk olarak istihdam alanında başlamış, bugün başarısını kanıtlamış ve başka alanlarda da uygulanmaya başlanmıştır. Başarısı kanıtlanmış ve gelişime açık olan bu yeni yönetim modelinin Türkiye'de de il bazında istihdamın geliştirilmesi alanında kurulması halinde başarı göstereceği muhakkaktır.

KAYNAKÇA

AB WEB Sitesi (a) (Tarih Belirtilmemiş)

<http://ec.europa.eu/regional_policv/innovation/innovating/pacts/en/list/uk_tottenham.html> (25.09.2006)

AB Web Sitesi (b) (Tarih Belirtilmemiş) <http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/en/list/it_agronocerino.html> (03.10.2006)

5 **MADDE 5** - Ajansın görev ve yetkileri şunlardır:

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.

Coate, J. (Tarih Belirtilmemiş) Tool: Employer Links <http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/pdf/bprat/haringey_en.pdf> (03.01.2007)

ECOTEC (a) (2002) Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Final Report to Directorate General Regional Policy, October, Brussels: ECOTEC Research & Consulting Limited <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/tep report1.pdf> (21.01.2007)

ECOTEC (b) (2002) Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Final Report to Directorate General Regional Policy, Annex III: National And Case Study Reports, October, Brussels: ECOTEC Research & Consulting Limited <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/tep report3.pdf> (17.01.2007)

Geddes, M. (1998). Local Partnership: A successful Strategy for Social Inclusion?. Dublin: EUROPEAN FOUNDATION for the Improvement of Living and Working Conditions

Giguere, S. (Tarih Belirtilmemiş) Local governance and partnerships: A Summary of the Findings of the OECD Study on Local Partnerships. <www.oecd.org/dataoecd/51/42/1962067.pdf> (19.09.2006)

Hutchinson, J. ve Campbell, M. (1998) Working in Partnership: Lessons from the Literature, Research Brief No: 63, Norvich: Crown Copyright

Nappini, F. (2005) Partnership: Principle and Practice. Publication based on a seminar held by Floriana Nappini - ECAS Project Coordinator in the context of the European Summer Academy Ohrid - Macedonia Borders as links in Europe - Cross Border Cooperation of EU trainers in the Western Balkans. September 2005 <www.ecas.org/file_uploads/979.pdf> (1.10.2006)

OECD (2002) Local Governance and Partnerships. Paris: OECD

Parkinson, M. (1996) Strategic Approaches for Area Regeneration, Liverpool, European Institute for Urban Affairs, John Moores University.

Roberts, P. (2003) "Partnerships, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of the Structural Funds regional programmes", Progress in Planning Vol.59 (1), Ocak, pp. 1-69

Scott, W. (Tarih Belirtilmemiş) Runway to Work: intermediary employment programme. <<http://www.renewal.net/Documents/RNET/Case%20Study/Runwayworkintermediaryrv.doc>> (12.10.2006)

Smith, A. (1776) An Inquiry into the Nature And Causes of the Wealth of Nations- Book 1. Chapter 1 <<http://www.adamsmith.org/smith/won-bl-cl.htm>> (06.11.2006)

Tavistock Institute (2003) The Evaluation of Socio-economic Development - The Glossary. <http://www.evaled.info/frame_glossary.asp> (19.09.2006)

YAPI DENETİMİNE İLİŞKİN USUL VE ESASLAR

Rüstem KARABATAK

A. GİRİŞ

Yeryüzünün en aktif deprem kuşaklarının birisinin içersinde bulunan ve topraklarının % 96' sı farklı derecelerde deprem riskine haiz olup, nüfusunun % 98'i de bu bölgelerde yaşayan ülkemizde, bu konuda yürürlükte bulunan çeşitli yasalara rağmen uygulamada etkili bir yapı denetiminin sağlanamadığı açıktır.

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde meydana gelen depremler nedeniyle oluşan can ve mal kayıpları, denetimsiz yerleşme ve yapılaşmaların yol açabileceği zararları somut olarak toplumun gözleri önüne sermiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu başta olmak üzere imar mevzuatında öngörülen yapı denetimine ilişkin idarelere verilen yetkilerin, gereği gibi kullanılmadığı; mevcut yerleşme ve yapılaşmalardan anlaşılmaktadır. Yapılan araştırmalarda proje denetim aşamasında dahi projelerin % 91'inde tasarım, hesap ve çizim hataları olduğu, uygulamanın hiç denetlenmediği, şantiyelerin % 90'ında yönetmelik ve standartlara aykırı beton döküldüğü ve beton mukavemet değerlerinin projesinde ön görülden ortalama % 40 daha az olduğu tespit edilmiştir.

Ülkemizdeki yapı denetim sistemi ve yapım aşamasında görev alan fenni mesullerin sorumluluklarını yeniden düzenlemek ve kağıt üzerinde denetlenmiş gibi görülen ancak nerdeyse hiç denetlenmeyen yapıların teknik uygulama sorumlusu fenni mesullere verilecek cezalar ile ilgili yeni bir yasal düzenleme getirilmesi zorunluluğu doğmuştur.¹

Bu bağlamda ülkemizde, depremler nedeniyle uğranılan can ve mal kayıplarının en aza indirilebilmesi için kalitesiz ve denetimsiz yapılaşmanın önlenmesi, çağdaş norm ve standartlarda yapı üretiminin sağlanabilmesi amacıyla çıkarılan 4708 sayılı Yapı Denetim Kanununda, yapı üretim sürecinde gerçek-

• Mali Hukuk Bilim Uzmanı, İdari Yargıç.

1 Bu değerlendirmeler, 4708 sayılı Yasanın genel gerekçesinde yer almaktadır.

leştiren tüm mühendislik ve mimarlık hizmetlerinin, bünyelerinde, denetçi mühendis ve denetçi mimar bulundurması zorunlu yapı denetim kuruluşlarınca denetlenmesi hükme bağlanmıştır.²

Yürürlükteki hukukumuzda yapı denetimi genel olarak “İmar Mevzuatında” yer alan düzenleyici ve yasaklayıcı nitelikteki hukuk kurallara göre yapılmaktayken, artık bir de “4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun” uyarınca yapılacaktır.

Aslında Kanunun genel gerekçesinde de tespit edildiği üzere, ülkemizde yapı denetimine ilişkin kurallar ve cezalar mevcut olup⁴, sorun yürürlükteki kuralların uygulanmaması ise tekrar niye yasa çıkarıldığı da anlaşılmalıdır. Zira sorun yasal boşluk sorunu değil, mevcut yasaların uygulanmaması sorunudur. Dolayısıyla ileride yeri geldiğinde değinileceği üzere, bu haliyle yeni yasanın da gereği gibi uygulanmamasından kaynaklanan benzer sorunlar yine devam edecektir.

Bu bölümde yapı denetimi; -yasanın kendi ifadesiyle- can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla yürürlüğe konulan 4708 sayılı Yasa kapsamında sınırlandırılarak irdelenecektir. Yani diğer imar mevzuatından kaynaklanan yapı denetimine ilişkin hükümlere yeri geldiğinde bu konuyla sınırlı olarak değinilecektir.

B. YASANIN KAPSAMI

4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunun, 5205 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 1. maddesinin 2. fıkrasında; Bu Kanunun, 3194 sayılı İmar Kanununun 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar ile tek parselde, bodrum katı dışında en çok iki katlı ve toplam iki yüz metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar hariç, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsadığı hükme bağlanmıştır.

2 Yapı Denetim Komisyonu Başkanlığının 09.10.2001 gün ve 48 sayılı Genelgesi.

3 13.07.2001 gün ve 24461 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yayımı tarihinden itibaren 30 gün sonra (13.08.2001 tarihinde) yürürlüğe girmiştir.

4 3194 sayılı Yasanın m.42/f.2, “...belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhide para cezası verilir”, aynı maddenin 5.fıkrası; “İlgili idarenin Cumhuriyet Savcılığı aracılığıyla sulh ceza mahkemesine başvurması üzerine, bu mahkemelerce ayrıca, yukarıdaki fıkralara göre ceza verilen fenni mesuller ve müteahhitler hakkında bir yıldan beş yıla kadar meslekten men cezasına da hükümlenir.”

Maddeye göre, kamu yapıları ile kalıcı afet konutları yapı denetiminden muaf tutulmuştur. Ayrıca 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun, 08.11.2004 gün ve 5273 sayılı Kanunun 9. maddesiyle değişik Ek 9. maddesinde; Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar plânlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, uygulama imar plânı ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimarî, statik, tesisat ve her türlü fennî mesuliyetin Başkanlık tarafından üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla başkaca belge istenmeksizin müracaat tarihinden itibaren on beş gün içinde avan projeye göre yapı ruhsatı verileceği hükme bağlandığından, TOKİ'nin yaptığı toplu konutlar da bu denetim dışındadır.

Kamu yapılarının 4708 sayılı Yasa kapsamı dışında tutulması, konu ile ilgilenen bazı müellifler tarafından eleştiri konusu yapılmıştır.⁵

Hukuk Devletinde idarenin yaptığı eylem ve işlemlerin -aksi kanıtlanıncaya kadar- doğruluğu karinesi mevcuttur. Kamunun idari faaliyetlerinin özel şirketlerin denetimine tabi tutulması abesle iştigal olacağından, düzenleme bu yönüyle yerindedir. Kaldı ki, Devletin özel yapılar için yapması gereken imar kolluğu denetiminin de özel şirketlere yaptırılmasının, 2709 sayılı T.C. Anayasasının 128. maddesine aykırılığı konusuna da ileride değinileceği gibi, yapı denetim kuruluşlarının görevlerinin esas itibarıyla imar kolluğu yapmak değil, ilgili idareye mesleki teknik yardım sağlamak olduğu da dikkate alındığında, kendi inşaatı için de idarenin özel kişilerle muhtaç bırakılmasının düşünülemez olduğu kuşkusuzdur. Bu bağlamda yapılan eleştirilerin, yasal normların uygulanmasından kaynaklanan sorunlar ile düzenlemeden kaynaklanan sorunların karıştırılmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan 4708 sayılı Yasa ülke genelinde uygulanmak üzere çıkarılmakla birlikte uygulamanın yüksek deprem riski ve hızlı şehirleşme gözetilerek ilk etapta uygulanacak 19 pilot il belirlenmiştir.⁶ Uygulama kapsamının Ba-

5 Ahmet BAYRAM'a göre; bu maddenin gerekçesi aşağıda sıralanan olasılıklardan biri olsa gerekir, — Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyeler, dışında bayındırlık ve iskan müdürlükleri özel şahıslarla yapılan binaları yeterince denetleyememekte, buna karşılık resmi kurum ve kuruluşlarla yapılan veya yaptırılan binaları hakkıyla denetlemektedirler.

— Kamuca yapılan veya yaptırılan binaların denetlenmemesi, başka bir deyişle, sağlam olup olmadığı çok da önem taşımamaktadır.

— Kamu zaten güvenilir binalar yapmaktadır. (Yapı Denetimi Hakkındaki 595 sayılı K.H.K Hakkında Düşünceler, Yerel gündem, Yıl 2, Sayı 5, Mayıs-2000, s.551-554)

6 Yasanın uygulanacağı pilot iller; Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çanakkale, Denizli, Düzce, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ ve Yalova olarak belirlenmiştir.

yındırılık ve İskan Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca genişletilip daraltılabileceği kurala bağlanmıştır (m.1 l).

Yapı denetimine ilişkin kurallar, arazi üzerinde yapılan inşaaata ve inşaatın sürecine ilişkin olması nedeniyle mülkiyet hakkıyla doğrudan ilgilidir. Yapının zorunlu olarak denetime bağlı tutulması ve yapının kullanılması için denetim sonucuna göre faaliyetlerin her aşamasında tutanak ve gerektiğinde rapor düzenlenmesi koşulu getirilmesi gibi hususlar gayrimenkul mülkiyetinin kullanılmasına ait düzenlemelerdir. Bu durumda anılan yapı denetim kuralları Anayasanın ikinci kısım ikinci bölümünde yer alan mülkiyet hakkıyla ilgilidir.⁷

Bu bağlamda, yapı denetimine ilişkin hukuk kurallarının yasa düzeyinde tanzimi gerektiğinden, Yasanın uygulanacağı illerin belirlenmesi yetkisinin Bakanlar Kumluna verilmesi Anayasanın, temel haklara ilişkin düzenlemelerin yasa ile yapılması ilkesine aykırılık oluşturduğu açıktır. Bir başka ifadeyle uygulanacak illerin yasa ile belirlenmesi zorunludur. Nitekim, daha önce aynı konuyu düzenleyen 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri, bu konuların K.H.K ile değil kanun ile düzenlenmesi gerektiği gerekçesiyle yukarıda anılan Anayasa Mahkemesi Kararıyla iptal edilmiştir. Bu durumda, Anayasa uyarınca Kanun Hükmünde Kararname ile düzenleme yapılması mümkün olmayan bir konuda, Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenleme yapılması hayda hayda mümkün değildir.

Ancak 4708 sayılı Yasanın/f.2 yer alan “Pilot illerin genişletilmesi ve daraltılmasına, Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir” ibaresinin iptali istemini karara bağlayan Anayasa Mahkemesi⁸ Kanunun bütün illerde uygulanmak üzere çıkarıldığı, pilot illerin belirlenmesi yetkisinin Bakanlar Kuruluna verildiği nedeniyle bu durumu anayasaya aykırı görmemiştir.

C. YAPI DENETİM KURULUŞLARI

a. Yapı Denetim Kuruluşlarının Oluşumu ve Yapamayacağı İşler

Yapı denetim kuruluşlarının nama yazılı ödenmiş sermayelerinin tamamının, mimar veya mühendislere ait olması zorunludur (m.2f.2). Yapı denetim kuruluşlarının ortakları; mimar, inşaat mühendisi, makine mühendisi ve elektrik mühendislerinden oluşur (Yön.m.4/f.1).

Yapı denetim kuruluşu denetim faaliyetleri dışında başka bir ticari faaliyette bulunamaz. Bu kuruluşun denetçi mimar ve mühendislerinin, denetim faali-

⁷ Anayasa Mahkemesinin 24.5.2001 gün ve E.2000/35,K.2001/90 sayılı Kararı
⁸ Anayasa Mahkemesinin 26.6.2002 gün ve E.2001/377,K.2002/59 sayılı Kararı

yeti süresince başka mesleki ve inşaat işleriyle ilgili ticari faaliyette bulunmaları yasaktır (m.3/f.5). Bir başka ifadeyle, “Yapı Denetimi ve Nakliyat-Bakliyat” faaliyetlerinin bir arada yürütülmesi olanağı yoktur.

4708 sayılı Yasa kapsamına giren her türlü yapı; Bayındırlık ve İskan Bakanlığından alınan izin belgesi ile çalışan ve münhasıran yapı denetimi ile uğraşan, tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabidir (m.2).

Düzenlemeyle, yapı denetim kuruluşlarının faaliyetlerini denetlemek, mimar ve mühendislere denetçi belgesi vermek, yapı denetim kuruluşlarına izin belgesi vermek, denetçi mimar ve mühendislerin sicillerini tutmak ve yapı denetimi süresince taraflar arasında doğacak uyumsuzlukları inceleyerek görüş bildirmek üzere “Yapı Denetim Komisyonu” kurulması da öngörülmüştür.

Bu noktada yapı denetim kuruluşları, yapı denetim sözleşmesi yaptığı işlere ilişkin olarak 4708 sayılı Yasanın 2.f.4/b. maddesi uyarınca ruhsata konu yapının denetimini üstlendiğine dair ilgili idareye (belediyeye) taahhütname vermek zorundadır. Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanununun 28. maddesinde ise; “Belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz” yasağı karşısında, uygulamada en çok rastlanılacak sorun, yapı denetim kuruluşunun ortağı olmanın veya denetçiliğini yapmanın, ilgili idare olan belediyenin meclis üyeliği veya belediye başkanlığı görevi ile bağdaşıp bağdaşmadığıdır.

Konuya ilişkin olarak Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce verilen 12.07.2005 gün ve 2797 sayılı mütalaada; “Belediye Kanununun 28. maddesindeki hüküm ile maddede belirtilen süreler içerisinde belediye başkanı veya meclis üyelerinin belediye veya bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremeyeceği, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacağı” ilkesi getirilmiş, ancak her hangi bir meslek kuruluşu tarafından istisna tanınmamıştır.

Ancak bu hususun belediye meclisi üyeliğine seçilen bir meslek mensubunun serbest biçimde mesleğini icradan alıkoyacak şekilde yorumlanmaması gerekmektedir.

Şöyle ki, belediye meclis üyesi seçilen bir mimar, mühendis ve benzeri meslek mensubunun beldede bulunan her hangi bir kişiye proje çizmesinin, neticede bu projelerin bir şekilde belediyeye intikal edeceği ve belediyenin

yetkili birimleri tarafından onaylanacağı düşünülerek, bu işlemin dolaylı olarak belediye ile iş ilişkisine girdiği şeklinde yorumlanmaması gerekmektedir. Bu çerçevede belediye meclisi üyesi olan meslek mensuplarının yaptığı bu faaliyetlerin belediyeyi direkt olarak ilgilendirmediği ve kişilere çizilen projeler ile belediyelere karşı doğrudan veya dolaylı olarak taahhüde girmiş sayılmayacağı” görüşüne yer verilmiştir.

Aynı İdarenin 05.01.2006 gün ve 80108 sayılı bir görüşünde de mevzuat hükümlerinin dökümü yapıldıktan sonra; “Bu hükümler çerçevesinde, yapı denetim şirketleri yapının, ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapılmasını denetlemekten, yapı denetim kuruluşlarının ortakları ise bu Kanunun uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumlu oldukları için, bu sorumluluğun 5393 sayılı Kanunun 28. maddesi kapsamında değerlendirilerek belediye meclis üyelerinin görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle yapı denetim şirketi ortağı ve denetçisi olması uygun mütalaa edilmediği” bildirilmiş bu görüşten hemen sonra verilen 19.01.2006 gün ve 80196 sayılı başka bir görüşte ise “Bilindiği gibi belediye meclisi üyeleri, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş her hangi bir şirkete ortak olabileceği gibi, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun çerçevesinde görev yapmak üzere ve 6762 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulmuş olan Yapı Denetim Şirketlerine de ortak ve denetçi olabileceklerdir.

Ancak 5393 sayılı Belediye Kanununun 28. maddesinde ifade edildiği gibi, belediye meclis üyeleri, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya ve dolaylı olarak taahhüde giremeyeceği hükme bağlanmıştır.

Bu arada konu bazı mesleki dergilere de -“4708 sayılı Kanun dahilinde yapı denetim firması sahibi, ortağı, denetçi mimar ve mühendis olarak görev yapan kişiler aynı zamanda belediye meclis üyeliği yapabilirler mi? 5393 sayılı Kanunun 28. maddesinde belirtilen taahhüt kapsamına, 4708 sayılı Kanunda düzenlenen ve yasal zorunluluktan kaynaklanan yapı denetim firmasının taahhüdü girer mi?” şeklinde- sorulmuş, verilen cevapta mevzuatın dökümü yapıldıktan sonra “5393 sayılı Kanunun 28. maddesi ile 4708 sayılı Kanun ve bununla ilgili çıkan yönetmelik ekinde yer alan taahhütname aynı anlamı taşımamaktadır. Dolayısıyla, meclis üyesi yapı denetim kuruluşuna ortak, denetçi mimar ve mühendis olarak görev alabilir” yanıtı verilmiştir.⁹

Oysa, bir hukuksal itilaf ile karşılaşıldığında sağlıklı bir çözüme varılabilmesi için öncelikle sorunun ne olduğunun, hiçbir kuşkuya yer vermeyecek

⁹ Belediye Dünyası Dergisi, Cilt-7, Sayı-I, Sayfa:77.

biçimde ortaya konulması gerektiği kuşkusuzdur. Bu bağlamda elbette bir yapı denetim firmasının ortağı veya denetçi mühendisinin belediye meclisi üyesi olması mümkündür. Ancak söz konusu yapı denetim firması “ilgili idaresi, sahibinin meclis üyesi olduğu belediyeye karşı bir yapı denetim sorumluluğunu üstlenemez” başka belediyelere karşı üstlenebilir. Bu tür düzenlemeler yalnızca bu konuya has düzenlemeler değildir, örneğin; bir hakimin görev yaptığı yerde eşi de avukatlık-serbest meslek yapabilir, ancak eşinin görev yaptığı mahkemenin baktığı davalarda vekalet alamaz.

Hukuksal anlamı ile taahhüt; kendi nam ve hesabına hakiki bir şahsa veya hususi yahut amme hükmi şahsına karşı mukaveleli veya mukavelesiz, bir işin yapılmasının veya bir malın tesliminin hakiki veya hükmi şahıslar tarafından deruhte edilmesidir.¹⁰

4708 sayılı Yasanın 2.f. 1/b maddesinde; yapı denetim firmalarının, yapı denetimini üstlendiğine dair ilgili idareye (belediyeye) taahhütname verecekleri, aynı maddenin (c) bendinde; yapı denetim kuruluşunun görevinin yapının ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapılmasını denetlemek olduğu, (g) bendinde; yapı denetim kuruluşunun, ruhsat ve eklerine aykırı uygulama yapılması halinde durumu üç iş günü içerisinde ilgili idareye bildirmek zorunda olduğu, (h) bendinde; yok eğer yapı ruhsat ve eki projelere uygun olarak bitirilmiş ise bu durumu ilgili idareye (belediyeye) bir rapora bağlayarak bildireceği, 3.f.2. maddesinde; yapı denetim kuruluşları ve denetçilerinin, yapının mevzuat, standart, usul ve fenne uygun olarak tamamlanmasından yapı sahibi ve ilgili idareye (belediyeye) karşı sorumlu olduğu, yapı denetim kuruluşlarının imar mevzuatı uyarınca ön görülen fenni mesuliyeti de ilgili idareye karşı üstlendiği, 7.f.l. maddesinde; yapı denetim kuruluşlarıyla denetçi mimar ve mühendislerin yapı denetimine ait sicillerinin, ilgili idareler (belediyeler) tarafından verilen sicil raporlarına" göre yapı denetim komisyonunca tutulacağı, yapı denetim hizmet sözleşmesi karşılığı bedelin yapı sahibi tarafından ilgili belediyenin hesabına yatırılarak yapı denetim kuruluşuna belediyece ödeneceğinin hükme bağlanmış

10 Türk Hukuk Lügati.

11 Denetçi mimar ve mühendisler ile yapı denetim kuruluşlarının sicil raporları: Büyükşehir belediyelerinde; birinci sicil amiri, fen işleri müdürü ve/veya imar şube müdürü, ikinci sicil amiri fen işleri müdürü ve/veya imar şube başkanı ve/veya imar şube başkanı. Diğer belediyelerde; birinci sicil amiri fen işleri müdürü ve/veya imar şube başkanı, ikinci sicil amiri belediye başkanı veya belediye başkan yardımcısı tarafından doldurulup, ilgilinin görev ve unvanı belirtilerek imzalanacaktır. (Yapı Denetim Komisyonu Başkanlığının “Yapı Denetimi” konulu 2002 yılında değişik tarihlerde ilgili idarelere gönderilen Genelge m.6)

olması karşısında, bunun bir “taahhüt” olmadığını iddia etmek abesle iştigaldir. Varsayalım ki bu bir taahhüt değil, o zaman hiç değilse komisyonculuk veya temsilciliktir!

Hal böyle olunca durumun 5393 sayılı Yasanın 28. maddesi kapsamında bir taahhüt olduğu açıktır. Yasanın amacı ve genel gerekçesinden de bu hukuksal sonuca varmak mümkündür. Zira bu Yasa, ilgili idarelerin yapı kolluğu görevini nitelik ve nicelik olarak yeterli teknik personele sahip olamaması nedeniyle bu denetimin yapı denetim kuruluşlarına belediye adına havale edilmesinden ibarettir. Buradaki yapı denetim kolluğunun özelleştirilmesi Anayasaya aykırı bulunduğundan, “özel güvenlik şirketleri” gibi bir müessese ihdas edilmiş, nasıl ki özel güvenlikçiler suç işleyeni yakalayıp genel güvenliğe (polise) teslim etmek görevine haiz ise yapı denetim kuruluşlarının da görevi imar suçu işlenip işlenmediğini gözetlemek ve işleyenleri de ilgili idarelere bildirmek taahhüdü altına sokulmuştur. Bu işin maliyeti de yapı sahibi yüklenmiştir. Bu meslek mensuplarının görüşü de bu söyleme uygundur.¹²

Yukarıda aktarılan olumlu görüşlerde, proje sorumlusu mühendis ile denetçi mühendisin karıştırılarak; proje müellifinin hukuksal konumuna göre denetçi mühendisin değerlendirildiği de görülmektedir. Oysa Kanun okunduğunda bunların aynı nitelikte işler olmadığı, denetçi mühendislerin öyle pek de serbest olmadığı Yasa ve Yönetmelik hükümleri uyarınca bir yığın sorumluluklarının bulunduğu, bu çalışma karşılığı ücretlerini dahi büroda makbuz keserek değil ilgili idareden (belediyeden) aldıkları anlaşılacaktır.

b. Yapı Denetimi Sürecinin İşleyişi

Yapı denetim kuruluşları; mimari projenin ve yapının projelerine uygun yapılıp yapılmadığını denetçi mimarlar, jeoteknik raporuyla birlikte yapı statifiği ve betonarme, çelik ve yığma yapı hesabı ve projelerinin denetimini proje denetçisi inşaat mühendisleri, yapıda kullanılan malzemenin nitelik ve niceliğini yapı denetçisi inşaat mühendisleri, proje ve yapı denetimi yapan denetçi makine

¹² Bugüne kadar müteahhitler tarafından taşınmış olan yapının çökme riskini, mimarın mesleki riskini, üreticilerin sistem ve ekipmanlarının risklerini müşavir mühendisler taşıyor. Asansör alınıyor, gizli ayp, gizli kusur sonradan ortaya çıkıyor ama buna rağmen bundan sonra bunun günah keçisi yapı denetim kuruluşları olsun diye bir anlam çıkıyor. Bilinçli müşavir mühendisler bu riskin altına girmezler. Öyle bir risk ki uluslar arası reasürans şirketleri dahi sigorta etmiyor. Tüm bunlar için risk yapı denetim kuruluşlarına aktarılıyor. Yasa diyor ki, “Sen bu riski üstlen sonra gider ilgisine dava açarsın, hakkını alırsın” yapı denetim kuruluşunun taşınması gereken riskin karşılığı profesyonel sorumluluk sigortasıdır. (Yapı Denetimi Yasası Hakkında Türk M.M.M.B’nin görüşleri. Haluk DOĞANÇAY, Ekonomist Dergisi, 26.11.2000)

mühendisleri ve denetçi elektrik mühendisleri eliyle denetim görevlerini yerine getirirler.

Yapı denetim kuruluşlarının görevleri 4708 sayılı Yasanın 2. maddesiyle, Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliğinin 6. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; proje denetimi ve yapım (inşaat) denetimi olarak iki aşamada görev ve sorumluluk belirlenmiştir.

Proje aşamasında:

- Proje müelliflerince hazırlanan projelerin; Bakanlıkça hazırlanan Mühendislik ve Mimarlık Proje Düzenleme Esasları, imar planı, ilgili idarenin imar yönetmelikleri ile diğer yönetmelik, şartname ve standartlara uygunluğunu incelemek, proje müelliflerince hazırlanarak doğrudan kendilerine teslim edilen uygulama projesi ve hesaplarını kontrol ederek, ilgili idareler dışında başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulmadan, ilgili idareye uygunluk görüşünü bildirmek.

- Yapının inşa edileceği arsa veya arazinin zemin ve temel raporları ile uygulama projelerinin; Bakanlıkça hazırlanarak 28.6.1993 tarihli ve 393 sayılı Genelge ile yürürlüğe konulmuş olan Zemin ve Temel Etüdü Raporunun Hazırlanmasına İlişkin Esaslara uygun olarak bir jeoteknik raporun olup olmadığını ve temel sisteminin bu rapora uygunluğunu kontrol etmek.

- Taşıyıcı sistemin öncelikle Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik ile TS-500 ve yürürlükteki standart, şartname ve esaslara göre projelendirildiğini kontrol etmek.

- Projenin, 8.5.2000 tarih ve 24043 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Binalarda Isı Yalıtımı Yönetmeliğine uygunluğunu aramak.

Yapı denetim kuruluşu, varsa projelerdeki eksikliklerin giderilmesini ister ve incelenen projelerin uygun görülmesi halinde ilgili denetçi mimar ve mühendisler tarafından projeler imzalanır.

Yapı denetim kuruluşu, yapının denetimini üstlendiğine dair ilgili idareye taahhütname vererek yapı ruhsatının ilgili bölümünü imzalar ve bu yapıya ilişkin bilgileri yapı ruhsatı düzenleme tarihinden itibaren yedi gün içinde Bakanlığa bildirir.

Yapım aşamasında:

- Yapının, ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapılmasını denetlemek.

- Yapım işlerinde kullanılan malzemeler ile imalatın proje, teknik şartname

ve standartlara uygunluğunu kontrol etmek ve sonuçlarını belgelendirmek, malzemeler ve imalatla ilgili deneyleri yaptırmak.

- Yapılan tüm denetim hizmetlerine ilişkin belgelerin bir nüshasını ilgili idareye vermek, denetimleri sırasında yapıda kullanılan malzeme ve imalatın teknik şartname ve standartlara aykırı olduklarını belirledikleri takdirde, durumu bir rapor ile ilgili idareye ve il sanayi ve/veya ticaret müdürlüklerine bildirmek.

- İş yerinde, iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyararak, uyarıya uyulmadığı takdirde durumu ilgili bölge çalışma müdürlüğüne bildirmek.

- Ruhsat ve eklerine aykırı uygulama yapılması halinde durumu üç iş günü içinde ilgili idareye bildirmek.

- Yapı kullanma izni alınmasını müteakip yapı denetimine ilişkin diğer bilgi ve belgeler ile birlikte yapının ruhsat eki projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair ilgili idareye rapor vermek.

- Zemin, malzeme ve imalata ilişkin deneyleri, şartname ve standartlara uygun olarak laboratuvarlarda yaptırmak.

Görüldüğü gibi Yasayla bir anlamda, ilgili idarelerce ruhsat verilen inşaatların teknik denetim sorumlulukları ile proje müellifleri, yapı yüklenicileriyle şantiye şeflerinin görev ve yükümlülükleriyle inşaat malzemesi üreticilerinin kalite standardı sorumluluklarının tamamı yapı denetim kuruluşlarına yüklenmiştir.

Kanunun uygulanmasına ilişkin doğabilecek uyuşmazlıklar, öncelikle yapının bulunduğu yerin il bayındırlık ve iskan müdürlüklerince incelenerek sonuçlandırılır. İtiraz halinde konu il bayındırlık ve iskan müdürlüklerince, ilgili tüm bilgi ve belgeleri içeren bir rapor ile birlikte Yapı Denetim Komisyonuna bildirilir. Komisyon, itiraz konusunu öncelikle taahhütname ve sözleşme olmak üzere ilgili mevzuat hükümlerini dikkate alarak inceler ve sonuçlandırır.¹³

Kanunun uygulanmasına ilişkin doğabilecek uyuşmazlıklar, öncelikle yapının bulunduğu yerin il bayındırlık ve iskan müdürlüklerince incelenerek sonuçlandırılır. İtiraz halinde konu il bayındırlık ve iskan müdürlüklerince, ilgili tüm bilgi ve belgeleri içeren bir rapor ile birlikte Yapı Denetim Komisyonuna bildirilir. Komisyon, itiraz konusunu öncelikle taahhütname ve sözleşme olmak üzere ilgili mevzuat hükümlerini dikkate alarak inceler ve sonuçlandırır.¹⁴

13 4708 sayılı Yasa m.4, Yön. M.İl, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 30.03.2005 gün ve 725 sayılı Genelgesi

14 4708 sayılı Yasa m.4, Yön. M.İl, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 30.03.2005 gün ve 725 sayılı Genelgesi

c. Usulüne Uygun Başlanmayan Yapılarda Denetim Süreci

Bilindiği gibi 3194 sayılı İmar Kanununun, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılarda izlenecek usulü ve yaptırımı düzenleyen 32. maddesinde; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespiti üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur.

Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını ister.

Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir.

Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir.

Bu durumda, 4708 sayılı Yasanın uygulandığı pilot illerde 3194 sayılı Yasanın 32. maddesi kapsamında kalan yapılarda da öncelikle inşaatın tespitinin yapıldığı aşamada mühürlenerek, 3194 sayılı Yasanın 42. maddesi uyarınca yapı sahibine imar para cezası verilmesi iktiza etmektedir.

Bu tür “kaçak” yapılarda, ilgili idare (belediye) tarafından, yapının mühürlendikten sonra ruhsata bağlanabilirliğinin tespitine yönelik olarak; imar mevzuatına ve planda yer alan arazi kullanım kararlarına göre binanın bulunduğu aşamada olduğu gibi veya yapı tamamen yıkılmadan yapılabilecek bazı tadilatlar ile ruhsata bağlanıp bağlanamayacağının irdelendiği bir rapor düzenlenir. Buna göre, mühürlenmiş inşaatın ruhsata bağlanma kabiliyetinin bulunmadığı sonucuna varılan yapılar hakkında 32. madde uyarınca yıkım kararı alınarak infaz edilir. Yok eğer, ruhsata bağlanma kabiliyeti olduğu tespit edilen binaların ise ruhsata bağlanması için yapı sahibinin belirtilen sürede başvuruda bulunması istenerek, ruhsat için ön görülen prosedür uygulanır ve yıkım kararı alınmadan imar para cezası kesilir.

Ayrıca, bu tür yapıların ruhsata bağlanabilmesi için, yapı sahibinin 4708 sayılı Yasa uyarınca bir yapı denetim kuruluşu ile denetim hizmet sözleşmesi yapması gerekir.

Bu takdirde, yapı denetim kuruluşu gözetiminde proje müelliflerince, 3194 sayılı Yasanın 32. maddesi uyarınca yapılan tespitte esas olan ve idarece hazırlanan “ruhsata bağlanabilirlik” rapordaki hususlar da dikkate alınarak, yapının

mevzuata, tüm deney ve testlere göre gerekli incelemenin yapılmasını takiben yapı güvenliğinin belirlenmesi ve yapıda güçlendirme gerekip gerekmediği, gerekiyor ise güçlendirme esaslarına ilişkin hususlar da belirtilerek ayrıntılı inceleme raporu ve gerekmesi halinde güçlendirme projeleri de hazırlanarak yapı denetim kuruluşuna verilecektir. Bu projeler, yapı denetim kuruluşu tarafından yürürlükteki mevzuat hükümleri, yapı standartları ve şartnamelere uygunluğu açısından incelenip uygun bulunması halinde onaylanarak, yapı ruhsatı düzenlenmek üzere ilgili idareye (belediyeye) verilecektir.¹⁵

Bu noktada, ruhsata bağlanabilir nitelikteki kaçak yapının 4708 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği 13.8.2001 tarihinden önce kısmen veya tamamen bitirilmiş olmasının, bu Yasanın uygulanması açısından bir önemi yoktur. Zira her yapı inşaat ruhsatının alındığı tarihte yürürlükte olan mevzuat hükümlerine tabidir. Dolayısıyla yapının kaçak yapılan kısmı yapı sahibi açısından bir kazanılmış hak doğurmaz. Kazanılmış hak; hakkın mevzuata uygun olarak ve hukuken elde edilmesi halinde söz konusudur.

D. YAPI DENETİMİ

a. Yapı Denetimi Yapma Yetkisi

4708 sayılı Yasa kapsamına giren her türlü yapı; Bakanlıktan aldığı izin belgesi ile çalışan ve münhasıran yapı denetimi ile uğraşan tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşlarının denetimine tabidir (m.2).

Anayasa Mahkemesi'nin 11.12.1986 günlü, E.1985/11, K. 1986/29 sayılı kararında da belirtildiği gibi, ister bağlı yetki ister takdir yetkisi biçiminde kullanılsın “yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme” ve “denetleme” görev ve yetkisi idarenin kolluk etkinlikleri içinde yer almakta olup, bu konuda yapılacak denetim de asli ve sürekli bir kamu hizmetidir. Başka bir anlatımla yapı ruhsatı ve buna bağlı olarak yapı kullanma izni vermek, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmeti olup, idarenin asli ve sürekli görevlerindedir. Anayasa'nın 128. maddesine göre de, belirtilen nitelikteki görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur. Bu durumda, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmesi ve denetlenmesinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir kamu hizmeti olması nedeniyle memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gerçekleştirilmesi gerekirken, ruhsat ve izinlerin bir özel hukuk tüzel kişisi olan şirket tarafından verilip denetleneceğinin öngörülmesi, Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır.¹⁶

15 Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 13.04.2006 gün ve 1493 sayılı Genelgesi.

16 Anayasa Mahkemesinin 16.10.2003 gün ve E.2001/383.K.2003/92 sayılı Kararı

Nitekim imar koluğu, 3194 sayılı İmar Kanunu ile yerel yönetimlerin görev ve yetki alanında kabul edilerek, özel idari kolluk şeklinde düzenlenmiştir.

4708 sayılı Yasa hükümlerini bu açıdan irdeleyen Anayasa Mahkemesine göre, 7 imar koluğu faaliyetleri içinde yer alan ve yapı ruhsatı verme, vermeme ya da yapıyı durdurma, yıkma işlemleri yerel yönetimlerin yetkisinde olup, dava konusu düzenlemeyle yapı denetim kuruluşlarına idari işlem yapma yetkisi verilmiş değildir. Başka bir anlatımla, yapı denetim kuruluşları, kamu gücü kullanmadan teknik inceleme yapmak ve bu konuda yetkili idarelere rapor, görüş ve bilgi vermekle görevlendirilmişlerdir. Buna göre, yapı denetim kuruluşlarının hizmetleri, Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevleri arasında bulunmamaktadır.

Zira 4708 sayılı Yasanın 3. maddesinde, bu Kanunun uygulanmasında, yapı denetim kuruluşlarının, imar mevzuatı uyarınca öngörülen fenni mesuliyeti ilgili idareye karşı üstleneceğinin kurala bağlanması da bu duruma işaret etmektedir.

Ancak yapı denetim kuruluşlarının, Kamu İhale Kurumu gibi kamu tüzel kişiliğini haiz yasa ile kurulmuş bağımsız idari otoriteler niteliğinde oluşturulmalarının, mevcut duruma göre yerinde bir uygulama olacağı açıktır. Yapı sahibinin kendisinin denetlenmesi için özel hukuk tüzel kişileri ile sözleşme yapmak zorunda bırakılması; serbest irade ile yapılan bir bağit olmadığı gibi, istediği yapı denetim kuruluşunu seçme özgürlüğünün de, bu kuruluşlar arasında rekabete yol açması nedeniyle statüyü kötüye kullanma riskini beraberinde getirmektedir.¹⁷

b. Yapı Denetim Sözleşmesi

Kanun kapsamına giren yapıların sahipleri, yapı ruhsatı başvurusunda bulunmadan önce yapı denetim kuruluşu ile bir hizmet sözleşmesi yapmak

17 Anayasa Mahkemesinin 26.6.2002 gün ve E.2001/377.K.2002/59 sayılı Kararı

18 19 ilde 600 yapı denetim firması var. Müteahhit, firmaya başvurup denetim raporu istiyor. Kanun gereği inşaat maliyetinin %3'ü artı K.D.V. ödemek zorunda. Ancak pazarlık başlıyor. Müteahhit, yapı denetim şirketine; fiyatta %50 tenzilat yapılmaz ise başka şirkete gideceğini söylüyor. Rekabet ortamındaki denetim firması da müşteri kaçmasın diye kabulleniyor. Dolayısıyla verilen para ile sağlıklı denetim mümkün olmuyor. Denetim kuruluşlarının % 99'u yapı hatalarını görmezden geliyor. İşi gereği gibi yapanlar ise kimseden iş alamıyor. (Yapı Denetim Kuruluşları Derneği Başkan Yardımcısı Recep KESKİN'in açıklamaları, 28.10.2006 günlü Milliyet Gazetesinin manşet haberi)

Yapı denetim şirketiyle müteahhitler pazarlık yapıyor. Pazarlık çerçevesinde depreme dayanıklı olmayan yapı üretimi ortaya çıkıyor. 1999 depreminde "sözüm ona denetimi yapılmış" yüz binlerce bina yıkıldı. Bu deprem gösterdi ki, yapılması gereken denetimlerin hiç biri yapılmamış. (Ulusal Deprem Konseyi Başkanı Prof. Dr. Haluk İYİDOĞAN'ın açıklamaları, aynı haberde yer alıyor.)

zorundadır. Yapı ruhsatı alındıktan sonra iki yıl içinde inşaata başlanmadığı veya başlandığı halde başlama müddetiyle birlikte beş yıl içerisinde yapı bitirilemediği ve bu süre içerisinde ruhsat yenilenmediği takdirde ruhsat hükümsüz hale gelir ve yeniden yapı ruhsatı alınması gerekir. Bu durumda yapı sahibi ile yapı denetim kuruluşu arasındaki sözleşme sona erer. Bu takdirde yapı sahibi, aynı kişi ile yeniden sözleşme yapıp işe devam edebileceği gibi başka bir yapı denetim kuruluşu ile de sözleşme yaparak işe devam edebilir (Yön.m. 12). Ayrıca projelerin inceleme süresi de yapı denetim hizmet sözleşmesinde belirtilir (Yön.m.6).

Yapı denetim hizmeti; yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi veya vekili arasında akdedilen hizmet sözleşmesi hükümlerine göre yürütülür (m.2/f.1).

Yapının projesinin uygulanmasını sağlayıp, denetleyen yapı denetim kuruluşu ile yapı sahibi arasındaki ilişki bu sözleşme ile kurala bağlanmaktadır. Bu, bir tür hizmet sözleşmesi olmakla birlikte yasa hükümleri uyarınca bu bağit ile yapı sahibi kendisinin denetlenmesi hizmetini satın almaktadır. Bu durum, “her sözleşmenin bağlı olduğu hükümlerin uygulanması” ilkesinin sonucudur. İlk aşamada yapı ruhsatı eki projeler; geometri biliminin ve tekniğin verilerinden yararlanarak imar mevzuatına uygun olarak proje müellifi mimar ve mühendisler tarafından yapı sahibine kesin keskin bağlı olmaksızın çizilmek suretiyle bir yapıt oluşturulmakta, diğer yandan yine yapı sahibine keskin keskin bağlı kalınmaksızın mimari proje ve eklerinin geometrik aplikasyonu ile malzeme ve yapı kalitesi hizmetlerinin kontrolörlüğü de yapı denetim kuruluşu tarafından yapılmaktadır.

Bu bağlamda, yapı sahibi ile yapı denetim sözleşmesi yapan şirket, bu bağit ile Yapı Denetimi Hakkında Kanun uyarınca denetim şirketine verilen - söylem uygun düşerse- yapı denetim yükümlülüklerini yerine getirmeyi yapı sahibine ve ilgili idareye karşı yüklenmektedir.

Öte yandan, yapı denetim hizmetleri için yapı denetim kuruluşlarına ödenecek hizmet bedelleri, asgari hizmet bedellerinden az olmamak üzere projenin özellikleri ile yapının bulunduğu bölgenin fiziki, ekonomik ve sosyal özellikleri dikkate alınarak sözleşmede belirtilir. Asgari hizmet bedeli, yapı yaklaşık maliyetinin % 3’üdür. Yine hizmet bedeline ilişkin detaylı ücret tarifelerinin dökümü ilgili Yönetmelikte gösterilmiştir.

Bu bedelin yapı sahibi tarafından ödenmesi gerekmektedir. Kat karşılığı inşaat sözleşmesi ile yapılacak binalarda, inşaat sözleşmesinde aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde yapı denetim hizmeti bedelinin müteahhit tarafından

ödenmesi gerekmektedir. Yargıtay konuya ilişkin Kararında; Taraflar arasındaki anlaşmazlık, 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 8. maddesi gereğince yüklenici tarafından ödenen denetim masrafından kimin sorumlu olduğu hususundan kaynaklanmaktadır. Kararnamenin 8. maddesinde hizmet bedellerinin yapı sahibince ödeneceği açıklanmıştır. Söz konusu kararname, 10.4.2000 günlü Resmi Gazete'de, ilgili Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği ise 26.5.2000 günlü Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yönetmeliğin 10.7.2000 tarihinde yürürlüğe gireceği, yönetmeliğin 16. maddesinde yazılmıştır. Yanlar arasındaki sözleşme ise, gerek kararnamenin ve gerekse yönetmeliğin yayımlandığı tarihlerden sonra 2.6.2000 tarihinde imzalanmış olup, inşaatlarda yapı denetimi masrafı alınacağı hususu, her iki tarafın bilgisi dahilindedir. Kaldı ki; tacir sıfatına haiz olan ve yapacağı işin gereği ilgili mevzuatı arsa sahibinden daha iyi bilmesi gereken yüklenicinin söz konusu harcamaların yapılacağını bilmediğini ileri sürmesi hayatın olağan akışına uygun olmamaktadır. Sözleşmede inşaatın başından sonuna kadar gerekli bütün masrafların yüklenici tarafından karşılanacağı kabul edilmiştir. Sözleşme, kat karşılığı inşaat yapımını içermekte olup, bu tür sözleşmeler Dairemizce istikrarlı bir biçimde götürü bedelli olarak kabul edilmekte ve arsa sahibince tapuda yapılacak pay devri dışında bir bedelin yükleniciye ödenmeyeceği benimsenmektedir. Aksine bir hüküm olmadığı sürece arsa sahibinin pay devri dışında bir mükellefiyeti olmadığından, dava konusu edilen yapı denetim masraflarının da yüklenicinin sorumluluğunda olduğunun kabulü zorunludur. Bu nedenlerle sabit olmayan davanın reddi yerine tarafların yapı sahibi olduklarının kabulüyle masrafın paylaşılması doğru olmamıştır, görüşüne yer verilmiştir.¹⁴

c. Belediyelerin Denetim Yetkisi

4708 sayılı Yasada belediyeler ilgili idare olarak belirtilmiştir. Buna göre ilgili idare; Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulamalar için Büyükşehir belediyeleriyle diğer belediyeleri, bu alanlar dışında kalan alanlarda valilikleri, yapı ruhsatı ve kullanma izin belgesi verme yetkisine sahip diğer idareleri ifade eder (m.1/b).

Yasaya göre yapı denetim kuruluşları bir tür özel imar kolluğu olarak düzenlenmemiştir. Aksi takdirde bu durumun Anayasaya aykırılık teşkil edeceği açıktır. Dolayısıyla bu kuruluşların görevleri sadece teknik bir fenni mesuliyet denetimi olup, diğer yandan da ilgili idare olan belediyelere, ruhsata konu yapım hizmetlerinin sağlıklı yürütülmesi konusunda teknik yardımda bulunmaktır.¹⁹

¹⁹ Yargıtay 15. Hukuk Dairesinin 10.10.2002 gün ve E.2002/2609,K.2002/4538 sayılı Kararı.

Dolayısıyla, 4708 sayılı Yasanın uygulama yeri bulunduğu illerde de özel imar kolları faaliyetleri -yapı ruhsatı verme, denetleme; mühürleme, durdurma, idari para cezası verme vs.- ilgili idarelere aittir.

4708 sayılı Yasanın uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları imar mevzuatı uyarınca ön görülen fenni mesuliyeti ilgili idareye (belediyeye) karşı üstlenmiş olup, belediyelerin kolluk denetimini üstlenmemiştir.

Bu bağlamda, yapı denetim hizmet sözleşmesinin bir sureti ilgili idareye verilir. Belediye, yapı denetim hizmet sözleşmesinde yer alan hükümlere, yapı sahibinin uymaması halinde yapı tatil tutanağı düzenleyerek inşaatı durdurur. Yapı denetim kuruluşunun uymaması halinde ise yapı denetim komisyonuna durumu bildirir.

C. HUKUKSAL SORUMLULUK

4708 sayılı Yasa kapsamında yapılan inşaatlarda, yapı denetim kuruluşu, yüklenici, yapı sahibi ve ilgili idarenin sözleşmeden, özel ve kamu hukuk hükümlerinden doğan sorumluluklarıyla ayrıca Türk Ceza Hukukunun uygulanmasından doğan sorumlulukları haiz olduğu kuşkusuzdur.

a. Özel Hukuktan Doğan Sorumluluklar

Hukukumuzda esas itibariyle “bozuk yapılar” ile ilgili sözleşme dışı, haksız fiil esaslarına dayalı hukuksal sorumluluk halleri de düzenlenmiştir.

4708 sayılı Yasada, yapılarla ilgili diğer düzenlemeler ile yapıların uğramış olduğu yıkım ve zararlardan dolayı genel hukuk hükümlerinin uygulanacağı (m.9/f.3) belirtilmekle bu duruma işaret edilmiştir.

Sorumluluk Hukukunun genel kuralı gereğince, bir kimsenin haksız eylem nedeniyle sorumlu olabilmesi için, öncelikle hukuka aykırı bir eylemin bulunması, bir zararın meydana gelmesi, zararın meydana gelmesinde kusurun bulunması ve haksız eylemle zarar arasında da uygun illiyet bağının olması zorunludur.

Yıkılan bir binadan zarar gören mal sahibi veya kiracı; yüklenici, fenni mesul veya yapı denetçilerinin, yönetmeliklere uygun yapı yapmadıklarını, meydana gelen depremin etkisiyle binanın yıkıldığını, yapı hukuksal düzenlemelerde öngörülen kurallara uygun yapılsaydı yıkımın, bunun sonucu olarak da zararın doğmayacağını, bu yüzden yapı denetim kuruluşunun kusurlu olduğunu ileri sürebilir. Bu iddialar karşısında öncelikle yapı denetim kuruluşu ve diğer ilgililerin zararın meydana gelmesinde kusurları olup olmadığının irdelenmesi gerek-

mektedir. Yapının öngörülen standartlar ile usul ve fenne uygun yapılmadığı saptanın ise, yapı denetim kuruluşlarının hukuka aykırı davrandıkları, böylece kusurları bulunduğu belirlenmiş olur ve sorumluluk kuralları işlemeye başlar.

Zararla ile hukuka aykırı eylem arasında, uygun illiyet bağının bulunup bulunmadığı koşuluna gelince, bu tür olaylarda zararlandırıcı sonuç, genellikle depremin meydana gelmesi ile gerçekleşmektedir. Başka bir anlatımla zarar, yapı denetim kuruluşunun yönetmeliklere aykırı davranmasının etkisi, ancak deprem nedeniyle oluşmaktadır. Şu durumda tartışılması gereken konu, zararlandırıcı olan sonuca, yönetmeliklere uygun davranmamanın etkisi olup olmadığı üzerinde durmak gerekir. Bilirkişi raporuyla yapının yönetmeliklere uygun olmadığı belirlenmiş olsa bile, olayda depremin etkisinin de tartışılması gerekmektedir. Bu bağlamda deprem olmasaydı, zararda meydana gelmezdi biçimindeki olgu göz önünde tutulduğunda, sanki zararın salt depremin varlığının bir sonucu olduğu düşünülebilir. Ancak görünürdeki sonuç böyle ise de, gerçek durum, yapı denetim kuruluşunun binayı depreme dayanıklı durumda yapmaması olabilir. Eğer bina, yazılı bulunan yapı yönetmeliklerine ve teknik koşullara uygun yapılsaydı, buna karşın deprem nedeniyle yıkılsaydı, bu durumda, zararla hukuka aykırı eylem arasındaki illiyet bağı kesilmiş olduğundan ilgililerin sorumluluklarına gidilmeyecektir. Hiç deprem olmasaydı, yapı denetçilerinin yıllarca önce işledikleri hukuka aykırı eyleminden dolayı, zararda doğmadığı için bir tazminat davası da açılmayacaktır. Diğer bir anlatımla, yapı denetçilerinin hukuka aykırı eyleminin, ileride bir zarar doğuracağı varsayımı ile bu nitelik ve kapsamda sorumluluklarına gidilmeyecektir.

Öte yandan Borçlar Kanununun 58. maddesinde bina sahipleri açısından da durum düzenlenmiştir. Buna göre; Bir bina veya imal olunan herhangi bir şeyin maliki, o şeyin fena yapılmasından yahut muhafazasındaki kusurundan dolayı mesul olur denmektedir. Burada, yasa koyucu bozuk yapılan bir yapı eserinden zarar görenleri, mümkün olduğu kadar basit ve dolaysız bir tazmin imkanı sağlayarak, onları korumaktadır. Bu anlamda sorumlu olabilecek malik, gerçek kişi veya özel hukuk tüzel kişisi olabilir.

Borçlar Hukukunda öngörülen sorumluluğun söz konusu olması için, yapı eserinin, yapım bozukluğu veya bakım eksikliğinden bir zarar doğması gereklidir.

Yapım bozukluğu, bir inşaatın kötü yapılmasını, imal ve inşaat zamanında uyulması gerekli olan teknik kurallara uyulmamış olmasını ifade eder. Bir yapı eserinin maliki, bunların hiç kimse ve hiçbir şey için tehlike taşımayacak şekilde yapılmasını ve işlenmesini garanti etmekle yükümlüdür. Bu nedenle, bir yapı

eserinde herhangi bir yapım bozukluğu olmasa bile, ek güvenlik ve koruma tertibatının bulunmaması, yine de bir yapım eksikliği sayılır. Bakımsızlık ve koruma eksikliği ise, bir inşaatın kullanmaya uygun ve tehlikeleri önleyecek biçimde korunmamasını ifade eder. Bakım eksikliği biçiminde açıklanabilecek olan bu durum, yapının tamamlanmasından sonra ortaya çıkar. Yapının tamamlanmasından sonra kendini gösteren ek güvenlik tertibatı ihtiyacının giderilmemesi de bir bakım eksikliğidir.²⁰

Bakımsızlıktan veya bakım eksikliğinden söz edebilmek için bir inşa eserinin bitmiş ve kullanım amacına özgülenmiş olması gerekir. Yapım eksikliği veya bakımsızlığın varlığı araştırılırken, durumun gerekleri ve özellikle bina veya yapı eserinin özgülleme amacı, üçüncü kişiler için taşıdığı tehlike derecesi göz önünde tutulmalıdır. Bu nedenle örneğin, bir düğün salonu ile bir ailenin oturacağı konutun aynı sağlamlıkta olması gerekmediği gibi, daha çok kişinin yararlanacağı, etkileneceği, yada zarar görme ihtimali olan tesislerin yapımında, buna oranla çok daha sınırlı insanların etkileneceği tesislerin yapımı sırasında uyulması gerekli zorunlu koşullara oranla, daha fazlasına dikkat edilmelidir. Diğer bir ifadeyle, bir konferans salonunun merdivenleri bir evin merdivenlerine göre çok daha güvenli olarak yapılmalıdır.

Malikin, bina ya da tesisin tehlike taşımayacak bir durumda bulunmasını sağlama yükümlülüğü, yalnız onu kullananlara karşı değil, herkese karşı -düğüne gelenlere karşı da- vardır.

Bir yapı yada tesisin planlarının onanmış ve idari makamlar tarafından yapılan denetimlerde, bu yapı eserinin inşasında hiçbir sakınca görülmemiş olması, maliki BK. m. 58'deki sorumluluktan kurtarmaz. Buna göre malikten beklenen "normal ve objektif ölçülere ve icaplara göre" alması gerekli önemleri almaktır. Buna karşılık malik, kendi yapısına benzeyen başka yapılarda da aynı eksikliklerin bulunduğunu veya o yapıların maliklerinin de yapılarına kendisinden daha iyi bakamadıklarını ispat ederek sorumluluktan kurtulamaz.²¹

Bir bina veya yapı eserini malikinin Borçlar Kanununun 58.maddesine göre sorumlu tutulabilmesi için, zararın, yapım bozukluğu veya bakım eksikliğinden doğduğu ispatlanmalıdır. Buradaki ispat yükü zarar görene düşer. Bununla birlikte, illiyet bağımlı kesen hallerden birinin varlığı veya zarara yapım bozuk-

20 Prof. Dr. Haluk TANDOĞAN, Tehlike Sorumluluğu Kavramı ve Türk Hukukunda Tehlike Sorumluluklarının Düzenlenmesi Sorunu, Batider 1979, Cilt X sayı 2 sayfa:291-322.

21 Prof. Dr. Feyzi Necmettin Feyzioğlu, Borçlar Hukuku, Genel Hükümler, İstanbul 1976, cilt T sayfa:663.

luğu veya bakım eksikliği dışında ve bunların bir katkısı olmaksızın mübdir sebepten üçüncü bir kişinin kusurundan kaynaklanan başka bir kazanın sebep olduğu kanıtlanmadığı takdirde ispat yükü yerine getirilmiş sayılır.

Bazı hallerde zararın ortaya çıkış biçimi, yapım bozukluğu veya bakım eksikliğinin varlığını gösteren fiili bir karine oluşturur. Yapının yapımı ile ilgili mevzuata ve teknik kurallara uyulmadığı, alışılmış tedbirlerin alınmadığı ve resmi makamlarca yapılan denetimler sonucunda, bina ve yapı eserinin teknik niteliklerinin uygun görölmediği ispatlanırsa, bunlar eksikliğin ve illiyet bağının varlığına birer belirti sayılır. Keza, daha önce aynı zararların ortaya çıkması, zarar verici olaydan sonra yeni güvenlik tedbirlerinin alınmamış olması da birer belirti oluşturabilir.²²

Yapı denetim kuruluşlarının denetledikleri yapılara ilişkin hukuksal sorumluluklar 4708 sayılı Yasada da özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre; yapı denetim kuruluşları, denetçi mimar ve mühendisler, proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi ile birlikte yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarından dolayı yapı sahibi ve ilgili idareye karşı, kusurları oranında sorumludurlar (m.2/f.2).

Öte yandan aynı hüküm, -sorumluluğun süresi konusunda eksik bir tarzda- aynı maddenin 4. fıkrasında da yinelenmiştir. Buna göre; yapı denetim kuruluşlarının yöneticileri, ortakları, denetçi mimar ve mühendisleri ile proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi; bu Kanunun uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumludur.

Yapıda, yapı kullanma izni alındıktan sonra, ilgili idareden izin alınmadan yapılacak esaslı tadilatın doğacak yapı hasarından, izinsiz tadilat yapan sorumludur. Yapı denetim kuruluşu; yazılı ihtarına rağmen yapı sahibi tarafından önlemi alınmayan, parsel dışında meydana gelen ve yapıda hasar oluşturan yer kayması, çığ düşmesi, kaya düşmesi ve sel baskınından doğan hasarlardan sorumlu değildir (m.3/0).

Bu madde hükmü olmasaydı dahi fıkrada sayılan durumlar nedeniyle yapı denetim kuruluşunun sorumlu olması düşünülemezdi. Çünkü, bu durumların gerçekleşmesiyle doğan zarar ile yapı denetim kuruluşunun görevleri arasında bir nedensellik bağı yoktur. Ancak şu kadarını belirtmek gerekir ki; nazım imar

22 Yrd. Doç. Dr. Nevzat Koç, Bina ve Yapı Eseri Maliklerinin Hukuki Sorumluluğu (BK. m. 58). Ankara 1990, sayfa 45 v.d.

planı yaparak, dere yatağını veya heyelan bölgesini yapılaşmaya açan ilgili idare bu zarardan sorumludur.²³

4708 sayılı Yasanın uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları imar mevzuatı uyarınca ön görülen fenni mesuliyeti ilgili idareye karşı üstlenir (m.3/f.1).

Yapı denetim kuruluşu ile denetçi mimar ve mühendisleri; eylem ve işlemlerinden 3194 sayılı İmar Kanununun fenni mesul için öngörülen hükümlerine tabidirler²⁴ (m.9/f.6).

4708 sayılı Yasada hüküm bulunmayan hallerde 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri uygulanır (m.12/f.1).

Sorumluluğun süresine gelince; Bilindiği gibi hukukta her sorumluluğun “zamanaşımı” sözcüğüyle deyimlenen bir süresi vardır. Zamanaşımı bir maddi hukuk kurumu değildir. Diğer bir anlatımla zamanaşımı, bir borcu doğuran, değiştiren, ortadan kaldıran bir olgu olmayıp, salt doğmuş ve var olan bir hakkın istenmesini ortadan kaldıran bir savunma aracıdır. Bu bakımdan zamanaşımı alacağın varlığını değil, istenebilirliğini ortadan kaldırır. Bunun sonucu olarak yargılamayı yapan yargıç tarafından kendiliğinden göz önünde tutulamaz. Yasalarda öngörülen zamanaşımı sürelerinin işlemeye başlayabilmesi için öncelikle o hakkın istenebilir bir konuma gelmesi gerekir. Yasalarda bu istenebilir konuma, yerine getirilmesinin gerektiği gün, yani ödeme günü denmektedir. Bir hak var olsa bile, hakkın istenmesi için gerekli koşullar gerçekleşmemişse, o hak talep edilemez.

23 Bölgenin jeolojik yapısı göz önünde bulundurulmaksızın hazırlanan imar planına göre parsele ruhsatlı yapılan inşaat nedeniyle meydana gelen heyelan sonucu komşu parsele verilen zararın idarece tazmini gerekir (Danıştay 6.Dairesinin 06.04.1984 gün ve E. 1981/2740,K.1984/1712 sayılı Kararı).

24 3194 sayılı Yasa m.28: - Yapının fenni mesuliyetini üzerine alan meslek mensupları yapıyı ruhsat ve eklerine uygun olarak yaptırmaya, ruhsat ve eklerine aykırı yapılması halinde durumu üç iş günü içinde ruhsatı veren belediyeye veya valiliklere (...) bildirmeye mecburdurlar. Bu ihbar üzerine 32 nci maddeye göre işlem yapılır.

Yapının nev'ine, ehemmiyetine ve büyüklük derecesine göre proje ve eklerinin tanziminin ve inşaatın kontrolünün 38 inci maddede belirtilen meslek mensuplarına yaptırılması mecburidir. Yapının, fenni mesuliyetini üzerine almış olan meslek mensubu, bu vazifeden çekildiği takdirde, tatil günleri hariç, üç gün içinde, mucip sebepleriyle birlikte keyfiyeti yazılı olarak ilgili idareye bildirmekle mükelleftir, aksi takdirde kanuni mesuliyetten kurtulamaz.

Fenni mesulün herhangi bir sebeple istifası halinde istifa tarihinden önce yapılan işlerde sorumluluğu devam eder.

Fenni mesuliyeti üzerine alınan istifa veya ölümü halinde başka bir meslek mensubu fenni mesuliyeti deruhte etmedikçe yapının devamına müsaade edilmez.

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde özel inşaat yapan müteahhitlerin sicilleri belediyelerce, bu hudutlar dışında özel inşaat yapanların sicilleri de valiliklerce tutulur.

Borçlar Kanununun "Haksız muamelelerden doğan borçlar" başlığı altında düzenlenen ikinci faslında yer alan 41-60. maddeleri arasında haksız eylemlerden doğan borçlara ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

Bu faslın içinde yer alan "Müruruzaman" kenar başlığı altındaki 60. madde ise, haksız bir eylem sonucu meydana gelen zarar nedeniyle zarar görenin, zararı ve zarar verenin öğrendiği günden itibaren bir yıl ve her durumda, zararın meydana gelmesine yol açan eylemden itibaren de on yıl içinde istemde bulunmasını öngörmüştür. Devamında ise, haksız eylemin suç teşkil etmesi durumunda, bu sürelerin ceza yasasında öngörülen sürelerle bağlı olacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddenin, "...zararı müstelzim fiilin vukuundan itibaren..." biçimindeki düzenlemede hukuka aykırı eylemin yanında zararında gerçekleşmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Diğer bir anlatımla, hukuka aykırı eylemin varlığına karşın, zarar gerçekleşmemişse, zamanaşımı süresinin başlaması söz konusu olmayacaktır. Başka bir deyişle bir yapı, usul ve fenne aykırı yapılması nedeniyle depremde çökmüş ise, hukuka aykırı eylem daha önce, zarar ise depremin oluşumu ile gerçekleşmektedir.

Maddenin bu düzenleniş biçimi karşısında şöyle bir sonuca varmak gerekir. Bir kimsenin, tazminat isteminde bulunabilmesi için öncelikle bir zararın olması ilk koşuldur. Çünkü itilafın hukuki nedeni tazminat olunca, öncelikle bunun var ve miktarının da belli veya belirlenebilir olması gerekir. Öte yandan ve en önemli koşul, bu zararın tazminat olarak istenebilir bir duruma da gelmesidir. Yapı sahibinin hukuka aykırı eylemi, yapının yapıldığı tarihte gerçekleşmiştir. Ancak o tarihte ilgilinin tazminata konu ettiği tür ve kapsamda bir zararı doğmamıştır. Böyle bir zarar olmayınca, ilgilinin bir dava açma olanağı da bulunamayacağı açıktır. Zamanaşımı, harekete geçememek durumunda bulunan kimsenin aleyhine işlemez.²⁵

Yapı denetim kuruluşlarının yapı denetimi hizmet sözleşmesinden doğan sorumluluğu, 4708 sayılı Yasada ayrıca düzenlenmiştir. Bu sorumluluğun süresi; yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren, yapının taşıyıcı sisteminden dolayı on beş yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarda ise iki yıldır (m.3/f.2).

25 Davacılar, 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem nedeniyle binanın çökmesi sonucu yakınlarını kaybettiklerini, binanın davalılar tarafından yapıldığını, zararın oluşumuna davalıların hukuka aykırı eylemlerinin neden olduğunu belirterek maddi ve manevi tazminat isteminde bulunmuştur. Davaya konu edilen olaydaki deprem, yani zarar doğurucu sonuç 17.8.1999 günü meydana gelmiş olup, eldeki işbu dava ise 24.1.2000 günü yani bir yıllık süre içinde açılmıştır. Bu süre, BK.nun 60. maddesinde öngörülen bir yıllık süreye uygun düşmektedir (Yargıtay 4.Hukuk Dairesinin 03.02.2005 gün ve E.2004/7039,K.2005/746 sayılı Kararı).

Sonuç olarak; yapı denetim kuruluşlarının, denetim hizmeti verdikleri yapıların “bozuk” olmasından doğan zararlardan ötürü, 4708 sayılı Yasanın 3/1. maddesi uyarınca yapı denetim hizmet sözleşmeden kaynaklanan sorumlulukları; yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren, yapının taşıyıcı sistemlerinden dolayı on beş yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarında ise iki yıl sürmektedir. Yapı denetim kuruluşları yasadaki bu özel hüküm nedeniyle, Borçlar Kanunundaki genel hükümlerden ayrılmışlardır. Oysa 4708 sayılı Yasanın uygulandığı 19 pilot il dışındaki fenni mesullerin sorumlulukları borçlar hukuku hükümlerine göre; aynı yapının imar mevzuatına, yapı malzeme standardına, usul ve fenne aykırı yapılmasından ötürü zararın doğduğu tarihten itibaren 10 yıl, bu 10 yıl içerisinde zararın vuku bulduğunun öğrenildiği tarihten itibaren de bir yıl süre ile haksız fiil esaslarına göre belirlenmekle, yapı denetim kuruluşları gibi “yapı kullanma izninin alındığı tarihten” itibaren değil, yapının yıkıldığı tarihten itibaren başladığından, sorumluluk süresi çok daha uzundur. Ancak 4708 sayılı Yasada yapı sahibinin sorumluluk süresi ve başlangıcı belirtilmediğinden, yapı sahibinin sorumluluğu Borçlar Kanununda yer alan hükümlere göre zararın doğduğu tarihten itibaren belirlenecektir.

Bu durumda, Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 03.02.2005 gün ve E.2004/ 7039, K.2005/746 sayılı Kararında da belirttiği gibi, genel hükümlere göre sorumlulukta zamanaşımının binanın yıkıldığı tarihte işlemeye başlayacağı göz önüne alındığında, esasen 4708 sayılı Yasadaki 15 yıllık sorumluluk süresi esasen genel hükümlere göre sorumluluk süresine nazaran yapı denetim kuruluşları lehine kısaltılmıştır. Zira bina 1980 yılında da yapılsa dahi genel hükümlere göre yapım arızası nedeniyle binanın depremde veya durduk yerde yıkılması halinde sorumluluk süresi yapı kullanma izni tarihinden değil, yıkım tarihinden başlamaktadır.

b. Ceza Hukukundan Doğan Sorumluluk

Depremde de etkisiyle bir yapının yıkılması olayında, ceza hukuku bakımından durum saptanırken 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun ve Yapı Denetimi Uygulama Usul ve Esasları Yönetmeliği, İmar Kanunu ile bu kanuna göre çıkartılan yönetmelik hükümleri de göz önünde tutulmalıdır. Ülkemizin konumu, içinde bulunduğu deprem kuşağı ve bu coğrafyada sürekli olarak depremlerle beraber yaşanması gibi bilinen gerçekler dikkate alındığında, doğa olaylarından biri olan ve öngörülebilir deprem olgusuna göre ve bu olgunun gerektirdiği kurallara uygun yapılaşma zorunludur. Bir yapı için, plan ve projenin hazırlanması, özellikle statik hesapların sağlıklı yapılması, bu plan ve projeye uygun olarak, kalite ve miktar bakımından ve uygun malzeme kullanılmak

suretiyle inşa edilmesi ve bu hususların yürürlükte olan mevzuata uygunluğunun denetlenmesi gereklidir. Bu silsile içerisindeki kişi veya kişilerin yapının yıkılmasına etkisi bulunan kusurlu hareketlerinden dolayı sorumlu tutulacakları kuşkusuzdur²⁶. Harici bir olay olan depremin illiyet bağıni kesecek derecede kaçınılmazlık hali sayılarak ceza sorumluluğunu bertaraf edebilmesi için, oluşan zararlı sonucu insan faktörünün etkilememesi, yani yapının kurallara uygun olarak yapılması ve sonradan değişiklikte bulunulması halinde de bu değişikliklerin statik değerlere aykırı ve esaslı müdahale niteliğinde olmaması gereklidir.

Deprem etkisiyle yıkılma halinde, yıkıma etkili derecede kusurlu eylemi bulunanların; mevcut aykırılığı giderebilmek yönünden hukuken sorumluluklarının bulunduğu dönemde zararlı sonuç meydana gelirse, bu sonuçtan cezai sorumlulukları söz konusudur. Burada süresiz bir sorumluluk olamayacağı gibi bina veya diğer inşa eseri malikinin sorumluluğunu düzenleyen Borçlar Kanununun 58. maddesinde ve taşınmaz malikinin sorumluluğunu düzenleyen Medeni Kanunun 656. maddesinde öngörülen şekilde bir objektif sorumluluk hali değil, cezai yönden geçerli olan kusur sorumluluğu aranacaktır.²⁶

4708 sayılı Yasa hükümlerinin uygulanması sırasında görevini ihmal eden veya kötüye kullanan yapı denetim kuruluşunun ortakları, yöneticileri, mimar ve mühendisleri, yapı müteahhidi, proje müellifi ile laboratuvar görevlileri 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 3.bab, 4. faslındaki görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma ile ilgili hükümlerine göre cezalandırılır (m.9/f.1).

Maddenin irdelenmesine geçmeden önce, yasal metindeki ifadelerin ve konunun ele alınış biçiminin bilimsel, yasa tekniğine uygun olmadığını belirtmeden geçemeyeceğim; maddede atıf yapılan mülga Türk Ceza Kanununun 230 ve 240. maddeleri, sırasıyla görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma suçlarını düzenlemekte olup, bu suçlar ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından işlenebilmektedir. Şimdi bir müteahhidi nasıl görevi kötüye kullanma suçundan cezalandıracağız. Müteahhit bir kamu görevi yapmamaktadır ki. Kaldı ki, yapı denetim kuruluşunun görevi de bir kamu görevi olmayıp, sadece yapım ile ilgili teknik hizmet sunmaktır. Bunun bir imar kolluğu görevi olduğunu iddia etmek, yukarıda değinilen ve 4708 sayılı Yasanın iptaline ilişkin Anayasa

26 Gölcük, Değirmendere, Yüzbaşılar Mahallesi'nde kain, bodrum ve zemin dahil 7 katlı bir bina olan Yasemin Apartmanının ilk katlarının 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen Gölcük Depremi sırasında yıkılması sonucu, binada bulunan sekiz kişi göçük altında kalarak hayatını kaybetmiş, binanın müteahhidi olan sanık Muammer ile inşaatın fenni sorumlusu olan sanık Ahmet haklarında, binanın yapımında kusurlu davrandıkları iddiası ile kamu davası açılmıştır (Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 04.03.2003 gün ve E.2002/9-314,K.2003/15 sayılı Kararı).

27 Yargıtay 2.Ceza Dairesinin 21.03.2001 gün ve E.2001/7015,K.2001/4778 sayılı Kararı.

Mahkemesi Kararına aykırıdır. Zira Anayasa Mahkemesi kararları yasama, yürütme, yargı ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlayıcıdır. Ayrıca yasal metinde “bu kanunun uygulanmasıyla ilgili işlenen suçlarda memur gibi cezalandırılır” denilseydi, daha sorunsuz bir ifade olurdu. Nitekim atf yapılan Kanun da yeni 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış, görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma suçu “görevi kötüye kullanma” kenar başlığı altında 257. maddede düzenlenmiştir.²⁸

Ayrıca 3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesinde de, kusurlu olan fenni mesul için idari para cezası ve hapis cezası öngörülmüştür.²⁹ O halde 4708 sayılı Yasanın uygulanmasına ilişkin bir suç işleyen fenni mesule bu Yasadaki özel ceza hükümleri, 3194 sayılı Yasa hükümlerinin uygulanmasına ilişkin bir suç işleyen fenni mesule ise bu Yasadaki cezai hükümler uygulanacaktır. Ancak, 4708 sayılı Yasada para cezası öngörülmediğinden ve bu Yasada hüküm bulunmayan hallerde 3194 sayılı Yasa hükümleri uygulanacağından, buna göre aynı zamanda fenni mesuliyeti de üstlenen yapı denetim kuruluşuna idari para cezası da verilebilecektir.

Ayrıca 4708 sayılı Yasanın⁹.maddesi uyarınca yapı denetim kuruluşu sorumluları hakkında hükmolunacak cezalar paraya çevrilemez ve tecil edilemez cezalandırılır (m.9/f.4).

28 5237 sayılı T.C.K.m.257: - (1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

29 3194 sayılı İmar Kanunu m.42:- Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500 000 TL.' dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezaların 1/5'i uygulanır.

Birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanunun 28, 33, 34, 39 ve 40 inci maddeleri ile 36 ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhide 500 000 TL.'dan 10 000 000 liraya kadar para cezası verilir.

Birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezaları bir katı artırılarak verilir. Yukarıdaki fıkralarda gösterilen cezalar, ilgisine göre doğrudan doğruya belediyeler veya en büyük mülki amir tarafından verilir.

İlgili idarenin Cumhuriyet Savcılığı aracılığıyla sulh ceza mahkemesine başvurması üzerine, bu mahkemelerce ayrıca, yukarıdaki fıkralara göre ceza verilen fenni mesuller ve müteahhitler hakkında bir yıldan beş yıla kadar meslekten men cezasına da hükmolunur.

Bu husustaki mahkeme kararları ilgili idarelerce Bakanlığa ve meslek mensubunun bağlı olduğu meslek teşekkülüne bildirilir.

Ceza sorumluluğunun süresine gelince; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu uyarınca; kanunda başka türlü yazılmış olan haller dışında kamu davası, beş yıldan fazla ve yirmi yıldan az hapis cezası gerektiren suçlarda on beş yıl, beş yıldan fazla olmamak üzere hapis cezasını gerektiren suçlarda sekiz yıl geçmesiyle düşer, bu sürelerin hesaplanmasında maddede yazılı cezanın üst sınırı esas alınır (m.66).

Ayrıca, yirmi yıl ve daha fazla süreli hapis cezalarında yirmi dört yıl, beş yıldan fazla hapis cezalarında yirmi yıl, beş yıla kadar hapis cezalarında ise on yıl geçmesiyle hükmolunan ceza infaz edilmez (m.68).

Bu süreler 4708 sayılı Yasanın 9.maddesinde ön görülen hapis cezaları için de uygulama yeri bulur. Bu noktada belirtmek gerekir ki; 4708 sayılı Yasanın 3/f.2’de yer alan “...Bu sorumluluğun süresi; yapı kullanma izni alındığı tarihten itibaren, yapının taşıyıcı sistemlerinden dolayı on beş yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarında ise iki yıldır.” İbaresini, cezai değil, hukuki (hasardan sorumluluk-tazminat) sorumluluk süresine ilişkindir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 66/6.maddesi uyarınca; dava zamanaşımı, tamamlanmış suçlarda suçun işlendiği günden itibaren işlemeye başlar. Suç her zaman bir anda meydana gelmez. Maddi unsurun parçalarını meydana getiren hareket ile sonuç arasında az veya çok uzun bir zaman geçmiş olabilir. Hatta hareket ve sonuç ayrı ayrı yerlerde gerçekleşmiş de olabilir. Neticesi harekete bitişik suçlarda, ihlali belirten hareket yapılı yapılmaz suç da tamam olmuştur; bu itibarla suç hareketin yapıldığı yer ve zamanda işlenmiştir, zamanaşımı o andan itibaren işlemeye başlamıştır. Neticesi hareketten ayrı olan suçlarda ise, suçun tamam olması için ihlali belirten hareketten başka kanuni tarifte yer alan neticenin de gerçekleşmesi lazımdır; böylece suç, bu neticenin gerçekleştiği yer ve zamanda işlenmiştir, zamanaşımı da o andan itibaren işlemeye başlamıştır.³⁰

Bu bağlamda, 4708 sayılı Yasanın 9. maddesiyle göndermede bulunulan görevi kötüye kullanma suçunu bu açıdan irdelemek gerekmektedir. 5237 sayılı T.C.K.m.257: - “(1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine

veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

Mülga 765 sayılı T.C.K’da görevi kötüye kullanma suçunun gerçekleşmesi için zarar suç kalıbında yer almamış, ancak zararın doğmuş olması ağırlaştırıcı sebep sayılmışken, yeni düzenlemede görüldüğü üzere zarar unsuru suç kalıbı içersinde gösterilmiştir. Yani bu suçun oluşması için zarar şarttır. Dolayısıyla suçun tamamlanma anı zararın doğduğu, yani yapının yıkıldığı andır. Bu nedenle suç tarihi de yıkılma (göçme - çökme) anıdır. Bu suç yönünden 5237 sayılı TCY.’nın 66. maddesinde öngörülen dava zamanaşımının da bu tarihten itibaren hesaplanması gerekir.

Bu noktada yine belirtmek gerekir ki; genel hukuki sorumluluk zamanaşımı, cezai sorumluluk zaman aşımından az ise hukuki sorumluluk açısından da cezai sorumluluk zaman aşımı esas alınacaktır.

İKİNCİ DÜNYA SAVAŞI'NDA TÜRK POLİS TEŞKİLATI*

Dr. Ali DİKİCİ *

GİRİŞ

Bu yazının amacı, Türkiye'deki hemen her kurumu etkileyen İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği sorunların, emniyet teşkilatını nasıl etkilediğini, suçla mücadele eden güvenlik güçlerinin nasıl bir yapılanma içerisinde olduğunu, savaş öncesi gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin özellikle de 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun emniyet teşkilatının yeniden yapılanması konusundaki oynadığı önemli rolü, merkez ve taşra teşkilat yapılanmalarını, polis eğitim-öğretim kurumlarını, polisin görev ve yetkilerini, teşkilatın personel politikalarını, polisi nitelik ve nicelik olarak iyileştirmek üzere eğitim konusunda yürütülen çabaları, bu dönemde diğer dönemlerden farklı olarak savaşın getirdiği yeni suç olgularının polis teşkilatını nasıl bir değişime zorladığını, yetersiz araç ve personel ile suçlarla mücadele etmek zorunda kalan emniyet teşkilatının çok partili hayata geçişte nasıl bir durumda bulunduğunu ortaya koymaktır.

Türkiye, İkinci Dünya Savaşının dışında kalmakla birlikte, bu savaş iç güvenliği doğrudan etkileyen bir olgu olmuştur. Bu dönemde ülkenin savaşın dışında kalması için yürütülen başarılı bir politikanın yanı sıra, kısıtlı ve dar imkânlardan ve savaşın getirdiği zorluklardan dolayı iç güvenlik konusunda köklü bir değişim ve atılım gerçekleştirilememiştir. Buna rağmen, yetkililerin güvenlik güçlerini çeşitli yönlerden takviye etme çabalarının ve güvenlik güçlerinin yürüttüğü özverili çalışmaların ortaya konulması, savaş yıllarında Türkiye'nin içinde bulunduğu durumu ve iç güvenlik olgusunu daha yakından incelemek açısından önem taşımaktadır.

* Bu makale İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü'ne sunulan "İkinci Dünya Savaşı'nda Türkiye'nin İç Güvenliği" başlıklı doktora tezinden özetlenerek hazırlanmıştır.

** 4. Sınıf Emniyet Müdürü, Şanlıurfa Emniyet Müdürlüğü.

İkinci Dünya Savaşı üzerine araştırma yapanların ortaya koyduğu eserler incelendiğinde Türkiye'nin iç güvenliği, üzerinde fazla araştırma yapılmamış bakir bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Polis tarihi üzerine yapılan çalışmaların Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyetin ilk yılları üzerinde yoğunlaştıkları görülmektedir. Özellikle soğuk savaş döneminde polis tarihini inceleyen eser sayısı çok kısıtlıdır. Bu nedenle, bu çalışma ile, zabıta tarihi sahasındaki bu boşluğu dolduracak adımların atılmasına ön olmak amacının güdüldüğünü belirtmek gerekir.

Bu yazıda arşiv kaynaklarından elde edilen bilgilerin yanı sıra süreli yayınlar, gazete koleksiyonları ve o dönemde yayınlanan Polis Dergilerinden de yararlanılmıştır. Özellikle Emniyet Teşkilatı mensuplarının olaylara ve ülke içindeki gelişmelere bakış açısını ortaya koyması yönüyle zengin bir kaynak olan polis dergileri taranarak yazı içerisinde gerekli alıntılar yapılmıştır.

Özetle bu yazıda İkinci Dünya Savaşı'nda yaşanan asayiş ve güvenlik olaylarını irdelemekten çok, polis teşkilatının içinde bulunduğu durum, genel yapısı ve yaşanan sıkıntılar göz önüne serilmeye çalışılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'nda Polis Teşkilatının ve Teşkilat Mensuplarının Genel Durumu

İkinci Dünya Savaşının başladığı yıllarda başta polis olmak üzere güvenlik güçlerinin, halk nezdinde büyük bir itibar ve güven sorunu yaşadığı ve halk ile polis arasında bir kopukluk yaşandığı anlaşılmaktadır.¹ Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren iş başına gelen hükümetler, polisin nitelik ve nicelik olarak iyileştirilmesi için bazı çalışmalar başlatmışlar ve yasal düzenlemelere gitmişlerse de, “polis ve jandarmanın, aynı zamanda bir savaş dönemi olan yeni bir rejimin kuruluş döneminde oldukça geri plana itildikleri söylenebilir.”²

Bir diğer sebep ise, polisliğe müracaat edenlerin eğitim ve kültür seviyelerinin halkın istek ve taleplerini karşılamaktan uzak bir yapıda olmasıydı. Bu dönemde “polise, ancak millet mekteplerinde okuyup yazmayı öğrenebilen insanlar gelmekte idi. İlk tahsilliler bile, polis mesleğine, başka sahalarda iş bulamayacak kadar zayıf oldukları takdirde müracaat ederlerdi. Orta tahsilli memleket çocukları ise, polis mesleğini akıllarından bile geçirmezlerdi.”³

1 Ferdan Ergut, Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği, İletişim yayımları, İstanbul, 2004, s. 306.

2 a.g.e., s. 313.

3 Halim Alyot, Türkiye'de Zabıta, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, Kanaat Basımevi, Ankara, 1947, s. 655.

Ayrıca “bu dönemde bazı polis amirlerinin polisi süfli işlerde kullandığı, çok vak’a ve hadiselerle teeyyüt etmiş ve bu vaziyetler, halk nazarında polisin şeref ve nüfuzunu nakısa uğratmıştır.”⁴

Bu durum, daha sonraki dönemde polisin kendisini algılama biçimini derinden etkilemiş ve iyileştirme çabalarının ivmelendirilmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır.

Polisin yetersizliği sadece elemanların nitelik ve nicelik olarak istenilen seviyede olmamasından kaynaklanmıyordu. Mevcut kadro yeni ihtiyaçları karşılayamaz duruma gelmişti. Cumhuriyetle birlikte büyük bir gelişme gösteren devlet yapısı, sınai, ekonomik ve mali konularda başlayan yeni gelişmeler polise yeni birçok vazifeler yüklemeye başlamıştı.⁵ Ülkede işçi sayısının artması, ulaşım araçlarının çoğalması, yeni silahların geliştirilmesi, devrim karşıtlarının faaliyetleri polisin görevlerini artırmış ve ağırlaştırmıştı. Daha önceleri, polis, yalnız kanun ve nizamların emrettiği hususların çerçevesi içinde basit yöntemlerle görevini yaparken, zamanın ve dönemin getirdiği yeni şartlar karşısında kafası olgun, tecrübe ve uzmanlaşmış unsurlardan oluşan bir polis örgütü kurmak gerekiyordu.

Bütün bu nedenlerle İkinci Dünya Savaşı öncesi yasal alanda bazı iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Bu konuda önemli bir adım olarak, 1937 yılında 3201 sayılı yeni bir Emniyet Teşkilatı Kanunu çıkarılmıştır.

Ancak, yapılan bu yasal değişikliklerin, savaşla birlikte sekteye uğradığı ve polisin savaş yıllarında da halk nazarında güven sorunu yaşamaya devam ettiği görülmektedir. Fransız gezgini Jean Savant'a göre İkinci Dünya Savaşı yıllarında “İstanbul Polisi dehşet saçmaktadır. Aslında polis memuru çok şiddetli ve titiz. Akd düzeyi de çok aşağılarda. 'Şantaj yapan' polis memuru tipine de rastlayabiliriz.”⁶

İkinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesi üzerine 20 Kasım 1940 tarihinde İstanbul, Kırklareli, Edirne, Tekirdağ, Çanakkale ve İzmir gibi harp sahasına yakın illerde bir ay süreli Sıkıyönetim ilan edildi. Ancak sıkıyönetim uygulaması savaş boyunca sürdürüldü ve çok partili hayata sıkıyönetim altında girildi.⁷

4 a.g.e., ss. 779-710.

5 Türkiye Cumhuriyeti Devlet Yılığ: 1944-1945, Yayın No: 10, Başbakanlık Basın ve Yayın Umum Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1945, s. 127.

6 Jean-Louis Mattei, “Jean Savant-İsmet İnönü'nün Türkiye'si (La Turquie D'İsmet Ineunu)”, Toplumsal Tarih, Sayı: 37 (Ocak 1997), s. 62.

7 Cemil Koçak, Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938-1945), Yurt Yayınları, İstanbul, 1996, ss. 423-424

Böylece Sıkıyönetim Kanunu gereği,⁸ askeri makamlar yurt içinde güvenlik ve asayişe yönelik hemen hemen tüm zabıta yetki ve görevlerini elinde toplamış, kararları ve emirleri yerel kolluk kuvvetleri vasıtasıyla uygulamıştır.⁹

Savaşın getirdiği bu sıkıntıların yanı sıra Tek Parti yönetiminin, genel olarak -ve özellikle de devrim kanunlarının korunmasındaki- tavizsiz tutumu, halkın gözünde polisi ve jandarmayı, devletin otoriter ve sert yüzü olarak görmesine neden olmuştur. Savaş sırasında yaşanan bazı olaylar, bu olumsuz imajı daha da pekiştirmiştir. 1944 yılında yaşanan Türkçülük olaylarında gözaltına alınanların tabutluklar denilen hücrelerde işkence gördükleri iddiası, polis hakkında işkenceci suçlamalarının yapılmasına yol açmıştır.

Ancak bu olumsuz tabloya karşın, İkinci Dünya Savaşı yıllarında zabitanın sahip olduğu yetkilerin, günümüz demokratik polislik ve insan hakları kriterlerine uygun izler taşıdığı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra polis yöneticilerinin insan hakları ihlallerinin önüne geçebilmek için duyarlı davrandıkları gözlenmektedir. Örneğin, Ankara kadrosunda görevli polis memuru Abdullah Divelek hakkında, Süleyman Polat adındaki bir şahsı dövdüğü gerekçesiyle 2 Nisan 1940 tarihinde lüzumu muhakeme kararı verilerek yargı yolunu açmıştır.¹⁰

Emniyet Teşkilatında eğitim seviyesini ve böylece personelin kalitesini artırmak amacıyla 1937 yılında Polis Enstitüsü'nün ve 1938 yılında Polis Koleji'nin eğitime başlaması, en önemli girişimlerden ikisini teşkil etmektedir. Benzer şekilde Cumhuriyetle birlikte polisin nitelik olarak iyileştirilebilmesi için başlatılan Hukuk ve Mülkiye mezunları ile lise, yedi senelik idadi ve orta okul mezunlarından istekli olanların kadro olanakları ölçüsünde polisliğe alınmasına bu dönemde de devam edilmiş ve gelecekte, yetişmiş elemanlara sahip bir teşkilatın kurulması hedeflenmiştir.

İkinci Dünya Savaşının hemen öncesinde mevcut polis sayısı ülkenin güvenlik ihtiyacını karşılamak için yeterli değildi. Ülkede gerekli polis sayısı en az 12.000 olarak tespit edilmişken, kısıtlı bütçe imkânlarından dolayı bu sayı azaltılmıştı.¹¹ Örneğin, 1939 yılında bütçe hedefleri tutturulmadığı için polis alımı yapılamamış ve 1938 yılında 4.882 olan polis sayısı 1939'da 3.780'e düş-

s B.C.A., Belge Tarih ve Sayısı: 30.11.1940 tarih ve 2/14780 sayılı yazı, Dosya No: 53, Fon kodu:30..18.1.2., Yer No: 93.110..20.

9 Alyot, a.g.e., s. 904.

10 Arşiv Belgeleri ile Gerçekler, Osmanlıdan Günümüze Polisin Özlük Dosyaları, Atik- Cedit- Cumhuriyet Dönemleri, Cumhuriyetimizin 80. Yılı Anısına, EGM Yayınları, Ankara, 2002, s. 425.

11 Alyot, a.g.e., s. 656.

müştür. Aşağıdaki tablo incelendiğinde, savaşın sonuna doğru polis sayısında artış olduğu, bunun da daha fazla vatandaşa hizmet götürme imkanı sağladığı görülmektedir.

Tablo -1
İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Polis İstatistiği

YILLAR	NÜFUS BİLGİLERİ			TOPLAM POLİS SAYISI	BİR POLİSE DÜŞEN VATANDAŞ SAYISI
	TOPLAM NÜFUS	POLİSİN HİZMET GÖTÜRDÜĞÜ NÜFUS	POLİSİN HİZMET GÖTÜRDÜĞÜ NÜFUSUN TOPLAM NÜFUSA ORANI (%)		
1939	17.480.000	4.200.000	24,16	3.780	4.624
1940	17.800.000	4.300.000	24,33	4.388	4.561
1941	18.000.000	4.380.000	24,51	4.672	3.852
1942	18.200.000	4.460.000	24,67	5.498	3.310
1943	18.400.000	4.540.000	25,00	6.202	2.966
1944	18.600.000	4.650.000	25,00	7.312	2.543
1945	18.800.000	4.700.000	25,00	7.960	2.361

Kaynak: Cevdet Demirbaş, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Polis Teşkilatı”, Polis Dergisi, Yıl: 11, Sayı: 43, (Ocak-Şubat-Mart 2005), ss. 148-149.

Savaşın ilerleyen yıllarında artan polis ihtiyacını karşılayabilmek için mevcut personelden emekliliği gelenlerin birçoğunun görev süreleri uzatılmıştır. Örneğin, 1941 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla emekliliği gelen 27 emniyet memurunun görev süresi ‘yaş kaydından istisnaen’ bir yıl daha,¹² 1940 yılında Emniyet Umum Müdürlüğü’nden bir grup memurun görev süresi ‘sicil ve sıhhi vaziyetleri itibari ile bir müddet daha,¹³ Bursa Emniyet Müdürlüğü

12 B.C.A., Belge Tarih ve Sayısı: 23.6.1941 - 2/16041, Arşiv Dosya No: 74-623, Fon Kodu: 30.. 18.1.2. Yer No: 95.53.. 12. Bu 27 kişi içerisinde yer alan Mudanya ilçesinde görevli kırmızı şeritli İstiklal Madalyası sahibi polis memuru Süleyman Torunoğlu'nun görev süresi 01.08.1942 tarih ve 18448 sayılı Bakanlar kurulu kararıyla bir yıl daha uzatılmıştır. Bkz.: Eyüp Şahin, “Cumhuriyete Hayat Veren İstiklal Madalyalı Polisler - Torunizade Süleyman Sim Efendi”, Polis Dergisi, Yıl: 4, Sayı: 14, EGM Yayınları, Ankara, 1998, s. 167.

13 B.C.A., Belge Tarih ve Sayısı: 7.7.1940 - 2/13899, Arşiv Dosya No: 16-140.

polis memurlarından Mehmet Cemil İncebayrak'ın görev süresi bir yıl daha¹⁴ uzatılmıştır. Benzer şekilde İstanbul Polis Okulu Müdürlüğü emrinde öğretmen olarak görev yapan polis müdürlerinden Samuel İzisel'in yaş sınırlamalarından dolayı emekliye ayrılması gerekmekte iken, 16 Kanunisanı 1945 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla, devlet memurluğu hizmet müddeti 13 Temmuz 1945 tarihine kadar uzatılmıştır.¹⁵

Polis ihtiyacını karşılamak için uygulanan bir diğer yöntem olarak, bürolarda sivil polislerin meşgul edilmemesi için bir muamelat sınıfı oluşturulmuş ve bunların fiili polis kadrolarının dışında kalan, yazışma, muhasebe, lojistik gibi büro işlemlerini yapması hedeflenmiştir. Benzer şekilde adli tebligatların ulaştırılması gibi polise gördürülen bazı lüzumsuz görevlerin polisten alınması gibi yöntemlerle polisin iş yükü azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak bütün bunlara rağmen polisin mevcut kadrolarla kendisinden beklenen görevleri yerine getirmesi çok zordu.

Mevcut bütün olumsuzluklara rağmen savaş yıllarında yönetim kadrolarının, polisin nitelik ve nicelik olarak iyileştirilmesi için belirgin bir çaba sarfettikleri göze çarpmaktadır. Emniyet teşkilatında görevlendirilmek ve bilgilerinden istifade etmek üzere yurt dışından uzmanların getirtilmesinin¹⁶ yanı sıra üst düzey yöneticileri sık sık yurt dışına çıkararak yabancı ülke polis teşkilatları üzerinde incelemeler yaptıkları görülmektedir. Örneğin, Almanya ve Alman işgali altında bulunan memleketlerde tetkiklerde bulunmak üzere İstanbul Emniyet Müdürü Haluk Pepeyi ile Emniyet Umum Müdürlüğü dördüncü şube müdürü Salahaddin Korkut'a Bakanlar Kurulunca diplomatik pasaport verilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁷

Bunun yanı sıra polisin yabancı polis teşkilatlarının tecrübe ve bilgi birikimlerinden yararlanmaya çalıştığı, yeni gelişmelerin ülkemizde uygulanması için çaba gösterildiği anlaşılmaktadır. Savaş döneminde yayınlanan polis dergileri incelendiğinde bu tür bilgilendirme amaçlı tercüme ve telif yazılara rastlamak mümkündür.¹⁸

14 B.C.A., Belge Tarih ve Sayısı: 9.2.1942 - 2/17256, Dosya No: 16-152.

15 Eyüp Şahin, Türk Polis Teşkilatının Şanlı Geçmişinde ve Cumhuriyete Giden Yolda İz Brakan Polisler, EGM Yayın No: 371, Ankara, 2004, s. 363.

16 B.C.A., Belge Tarih ve Sayısı: 22.5.1940 - 2/13540. ; 20.6.1942 tarih ve 2/18165 sayılı yazı, Arşiv Dosya No: 74-623.

17 B.C.A., Belge Tarih ve Sayısı: 6.1.1943 - 2/19285, Arşiv Dosya No: 112-251.

18 Polis Dergilerinde yayınlanan bu yazılardan bazı örnekler şunlardır: Lombroso, "Suç İşlemenin Sebepleri ve Önlenmeleri", Sayı: 319, 1939, s. 89; Faik Nart, "Newyork Polisi Dedektif Şeflerinden Michael Fiachetti, Tehdit Mektubu Gönderen Bir Çeteyi Nasıl Meydana Çıkardı",

Polisin Görev ve Yetkilerini Belirleyen Yasal Düzenlemeler

İkinci Dünya Savaşı öncesi çıkarılmış olmasına karşın savaş süresince polisin görevi esnasında yapacağı vazifeleri ve sahip olduğu yetkileri belirleyen üç temel mevzuat vardır.¹⁹

- 1) 30 Haziran 1932 tarih ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu,
- 2) 4 Temmuz 1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (PVSK),²⁰
- 3) 4 Haziran 1937 Tarih ve 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu.

(1) 30 Haziran 1932 tarih ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu

Cumhuriyetin ilk yıllarında hükümetler, polis teşkilatını yeni ve çağdaş ilkelere göre yapılandırmak amacıyla, yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç duymuştur. Böylece polis teşkilatında iyileşmeyi ve profesyonelleşmeyi hedefleyen, polisin teşkilatlanma boyutuna ilişkin ilk ayrıntılı düzenleme olan 30 Haziran 1932 tarihli Polis Teşkilat Kanunu çıkarılmış, mevcut ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalan 1329 (1913) tarihli Polis Nizamnamesi zamanın gereklerine göre yeniden gözden geçirilerek tamamlanmıştır. 1932 yılında illerin bir çoğunda, emniyet amiri olarak çeşitli rütbelerden komiser bulunduğu halde, 2049 sayılı Teşkilat Kanunu ile bütün illere Emniyet müdürü ve memuru verilerek suretiyle kadrolar takviye edilmiş, polisin genel kadrosu illerin güvenlik ihtiyacı ve nüfusuna göre ayarlanarak en küçük ilde bile en az 10 polis memurunun bulundurulması sağlanmıştır.²¹ Bunun yanı sıra üç dört kişilik polis kadrosuyla görev yapan illerde polis miktarı artırılarak her ilde adli, idari ve siyasi büroları oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca bütün sınır ve bazı sahil yerleşim yerlerinde üç polis ve bir komiserden oluşan istihbarat birimleri oluşturulmuştur.

Sayı: 321, 1940, s. 98; General Daluege, "Alman Polisinin Sabıkalırla Mücadelesi", Sayı: 324, 1941, s. 162; Hanry T. F. Rhodes, "İngiltere'de Eski ve Yeni Kriminal Araştırmalar", Sayı: 325, 1941, s. 110; Nuri Eren, "Dünya Polis Aleminde Neler Oluyor?", Sayı: 333, 1943, s. 10; Bedia Hayri İrdel, "Amerika Birleşik Devletlerinde Cürüm", Sayı: 338, 1944, s. 87.

19 Bu üç temel mevzuatın yanı sıra 1932-1945 arası 8 tane daha tüzük çıkarılmıştır. Bunlar Polis Enstitüsü ve Okulları Tüzüğü, Sicil ve Gizli Tezkiye, Kıyafet ve Teçhizat, Emniyet Muamelat Memurları, Polis Mesleğine Giriş ve Poliste Terfi Esaslarını Gösteren Tüzükler ve Poliste Yaş Hadlerini Düzenleyen Kanun ile Polisin Disiplinine, Merasim ve Toplantılardaki Rolüne ve Polis Teşkilatı ile Vazifelerine Dair Talimatname'dir. Bkz.: Alyot, a.g.e., ss. 652-653.

20 Daha sonra PVSK'nın uygulanmasını göstermek üzere, 7 Nisan 1938 tarihli ve 2/6501 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Nizamnamesi yürürlüğe konulmuştur.

21 Alyot, a.g.e., s. 632.

Bu kanunun en önemli özelliği “polisin özel bir meslek olduğunun, polis mesleğinde tedarik ve talimin mekteplerde yapılmasının ve bunun için lüzumu kadar mektebin açılması gerektiğinin ilk defa, açıkça zikredilmesidir.”²²

Eskiden olduğu gibi, polis, üniformalı ve sivil olmak üzere ikiye, üniformalı polis de, atlı ve piyade olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bu kanunla ayrıca İllerin büyüklüğüne göre polis amirlerinin “Emniyet Müdürü” veya “Emniyet Amiri” sıfatlarıyla görev yapması kararlaştırılmıştır.

(2) 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu

1934 yılında çıkarılan ve İkinci Dünya Savaşı süresince ve günümüze uzanan zaman diliminde yürürlükte kalan Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (PVSK) ile polise önleyici görev ve işlenmiş suçlar hakkında gerekli yasal işlemleri yapma görevleri yüklenmiştir.

PVSK'nın 18. Maddesi, polis, olağanüstü ve devlet güvenliği ile ilgili durumlarda, zararlı çalışmalarda bulunacaklarından kuşku edilen kişileri en büyük mülki amirin emri ile çok uzun süre gözetim altına alabilme ve genel araçlara el koyabilme yetkisini düzenliyordu.²³ İkinci Dünya Savaşı boyunca işletilen bu hüküm, 1948 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.²⁴

Yine bu dönemdeki düzenlemelerle polise gerekli gördüğü durumlarda “muvakkat yakalama” adı altında tevkif müzekkeresi olmadan da tutuklama hakkı verilmiştir. Ayrıca ev aramalarında savcı ve hakimden izin alınmayan zaman kaybı olacağı ve bu arada suçlunun kaçacağı düşünülüyor durumlarda, hiçbir makamdan izin almadan da arama yapılabilecektir.²⁷

PVSK, yargıyla polis arasında ihtilafları gidermeyi amaçlıyor ve polise kendini yasal denetimden mümkün olduğunca uzaklaştıracak zırhı da sağlıyordu.²⁶ PVSK, polise parmak izi ve fotoğraf alma, filmlerin kontrolü, zabt ve müsadere etme, silah kullanma, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin açılması ve bazı mahallerin kapatılması gibi birçok vazifeler yüklemekte ve yetkiler vermektedir.²⁷

22 a.g.e., s. 615.

23 a.g.e., s. 800.

24 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, 2. Basım, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s. 150.

25 Hikmet Tongur, *Türkiye’de Genel Kolluk*, Kanaat Basımevi, Ankara, 1946, s. 419.

26 Ergut, a.g.e., s. 338.

27 Alyot, a.g.e., ss. 780-811.

(3) 4 Haziran 1937 Tarih ve 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu

Her ne kadar, 1932 yılında kabul edilen Teşkilat Kanunu ile, polis teşkilatında bazı yenilikler meydana getirilmiş ise de, gerçek anlamda, 1913 tarihli polis nizamnamesinin eksikliklerini tamamlamaktan ileri gidememişti.²⁸

Bu nedenle çeşitli Avrupa devletlerindeki polis örgütleri, eğitim ve öğretim kurumları incelenerek 4 Haziran 1937 tarihinde daha kapsamlı ve zamanına göre oldukça ileri hükümler taşıyan,²⁹ 3201 sayılı yeni bir Emniyet Teşkilat Kanunu hazırlanarak kabul edilmiştir. Bu tarihte Emniyet Genel Müdürü olan İbrahim Şükrü Sökmensüer, İsviçre Polis teşkilatından yola çıkarak bu kanunun çıkarılması için büyük bir gayret göstermiştir.³⁰

Gerek İkinci Dünya Savaşı sırasında gerekse günümüze kadar uzanan uzun bir zaman sürecinde yürürlükte kalan bu kanun, Emniyet teşkilatını bilimsel ve teknik gereklerle uygun biçimde ve özel hukukla yeniden düzenlemeyi hedeflemiştir. Bu kanun ile emniyet Teşkilatının merkez ve taşra kuruluşları, görevleri, yapıları, merkezle ve mülki makamlarla olan ilişkileri, personelin giyimi, özlük hakları yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanunun, Türk Polisine getirdiği en önemli yenilik, mesleğin manevi benliğine sağladığı enerji ile bilgi müesseselerinin kurulmasıdır.³¹

3201 sayılı kanun iki esasa dayanmaktaydı. Bu esaslardan birincisi, polisi nitelik bakımından takviye etmek, ikincisi sayısal olarak yeterli bir seviyeye getirmektir.² Bu amaçla; yetenekli ve yetişkin insanların polisliğe katılmalarını sağlama, polisin maaşını artırma, polisim eğitim seviyesini yükseltme ve polis sayısını artırarak polis örgütünü ilçelere kadar yayma çabasına girilmiştir.

Bu Kanun'un birinci ve üçüncü maddelerine göre, umumi zabıta oluşturulan polis ve jandarma kuvveti, memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerini korumakla mükellef olup, bu işlerden sorumlu bulunan İçişleri Bakanının emrinde bulunmaktadır.³³

²⁸ a.g.e., s. 653.

²⁹ Suat Akın, "Emniyet Hizmetlerinin Sınıfsal Yapısı Üzerinde Bir Araştırma", (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Kamu Yönetimi, Ankara, 1979, s. 17).

³⁰ Cumhuriyetin 50. yılında İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, Kuruluşu : Tarihi Gelişimi, Görev ve Yetkileri ve 1923-1973 Çalışmaları, II. Kitap, Ankara, 1973.

³¹ Derviş Okçabol, "Teşkilat ve İdare Bakımından Türk Zabıtasının Tarihi Tekamül Safahatı ve Bugünkü Türk Polisinin Mahiyet ve Vasıfları", Polis Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 6-317, EGM Yayınları Ankara, (Mayıs 1939), s. 21.

³² Alyot, a.g.e., s. 655.

³³ a.g.e., s. 660.

Kanunun getirdiği bir diğer yenilik, bazı polislerin karakollarda adli işlerle uğraşmak üzere görevlendirilmesidir. Böylece asgari, tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğüne, kadrodan bir kısım polislerin ayrılması öngörülmüştür.

Bu kanunla mesleğe giriş ve tayin işlemlerinin Emniyet Genel Müdürlüğüne takip edilmesi suretiyle merkezi denetim tamamen sağlanmış oluyordu.³⁴ Ayrıca, mesleğe başlayan bayanların, erkek meslektaşları ile aynı haklara sahip olduğu kabul edilerek, evvelce konulan sınırlama kaldırılmıştır.³⁶ Bu kanun ayrıca, bir memurun bir daha emniyet teşkilatında görev yapmamak üzere meslekten çıkarılma sebeplerini hükme bağlamıştır.

3201 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte polis mesleğinde görev yapanların rütbeleri yeniden düzenlenmiştir. O tarihten sonra mesleğe alınanlar, bir numaradan başlanılmak üzere yeni bir sicil kütüğüne kaydedilerek, 1938 yılı itibariyle uygulamaya konulmuştur. Bu yeni yapılanmaya göre polis meslek rütbeleri 15 farklı sınıfa ayrılmış ve alacakları ücretler tayin edilmiştir.³⁶

29 Haziran 1938 tarihli ve 3534 sayılı Emniyet Teşkilatı kanununa ek bir kanunla, lüzumu halinde, Emniyet Genel Müdürü kadrosunun bir vali kadrosu ile değiştirilmesine imkân verilmiştir.³⁷

Savaş yıllarında emniyet teşkilatı mensuplarının kılık ve kıyafetleri konusunda bazı düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 17 Şubat 1938 tarihli, Emniyet Teşkilatı memur ve müstahdemlerinin kıyafet ve teçhizatı nizamnamesi, 26 Mart 1941 tarihinde değiştirilmiştir.³⁸ Bu dönemde kullanılan polis kıyafetlerine bakıldığında günümüz çağdaş polis kıyafetlerine ve askeri kıyafetlere benzer çizgiler taşıdığı, devletin otoritesini sağlamaya yönelik bir tarzda elbiselerin hazırlandığı görülmektedir.³⁴

Emniyet Teşkilatının Yapısı

1937 yılında çıkarılan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununa göre yeniden şekillendirilen Emniyet Teşkilatının yapısının, savaş süresince genel

34 a.g.e., s. 659.

35 a.g.e., s. 730.

36 Arşiv Belgeleri ile Gerçekler: Emniyet Mensuplarının Özlük Dosyalarındaki Diploma, Sertifika ve Üniformalı Resimler, EGM Yayınları, Ankara, 2002' s. 192.

37 Alyot, a.g.e., s. 668.

38 B.C.A., Belge Tarih ve Sayısı: 26.3.1941 - 2/15471, Arşiv Dosya No: 74-623, Fon kodu: 30..18.1.2., Yer No: 94.25..6.

39 Emniyet Mensuplarının Özlük Dosyalarındaki Diploma, Sertifika ve Üniformalı Resimler. - 210.234.262_

olarak fazla değişikliğe uğramadığı gözlemlenmektedir. Ülkenin genel güvenlik ve esenlik işlerinden İçişleri Bakanı sorumludur. İçişleri Bakanı bu işleri, kendi kanunlarına göre hareket eden Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı ve gerektiğinde diğer kolluk örgütleri aracılığıyla yerine getirir. Kanunu'nun 8. maddesi polisi görev olarak idari, siyasi ve adli olarak üç bölüme ayırmaktadır. Kanunun 1-22. maddelerine göre Emniyet Teşkilatı, Merkez ve Taşra Birimleri olmak üzere başlıca iki bölümde faaliyet göstermiştir.

Bu doğrultuda yürütülen çalışmalar sonucunda, Emniyet Teşkilatı 1950'li yıllara gelinceye kadar, tüm illerde teşkilatını tamamlamış, ilçe teşkilatlarını da oluşturmuştur.

(1) Merkez Teşkilatı

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, eski kanunda mevcut bulunmayan bazı memuriyetler ihdas etmiştir. Yeni kurulan Heyet-i İstihbariye Polis Müfettişliği ve biri siyasi diğeri idari kısımlara bakan iki Genel Müdür Yardımcılığı⁴⁰ makamıyla birlikte, kurulan memuriyetler şunlardır:⁴¹

1. İkinci bir Emniyet Umum Müdür Muavinliği,
2. Teftiş Heyeti Reisliği,
3. Daire Reisliği,
4. Önemli İşler Müdürlüğü,⁴² *
5. 8'inci ve 9'uncu şube müdürlükleriyle arşiv müdürlüğü ve hukuk işleri müdürlüğü, Enstitü müdürlüğü, muavinliği ve dahiliye müdürlükleri.

Emniyet Umum Müdürlüğü'nün merkez teşkilatı şu şekilde idi:⁴⁴

- a. Umum Müdür
- b. Umum Müdür Muavinleri (2)
- c. Teftiş Heyeti Reisliği
- d. Dört Daire Reisliği ile bunlara bağlı şube müdürlükleri ve bürolar
- e. Hukuk İşleri Müdürlüğü
- f. Önemli İşler Müdürlüğü (3 Büro)

40 İsmail Metin, ve Fethullah Eraslan, Türk Polis Tarihi, Cilt: 1, Ashımlar Basımevi, Ankara, 1984, s.

41 Alyot, a.g.e., s. 669.

42 Bugünkü anlamda İstihbarat ve Güvenlik konularından sorumlu idi. Bkz.: Milletimizin Hizmetinde 150 Yıl (1845-1995), EGM Yayını, 1995, Ankara, s. 118.

44 Alyot, a.g.e., ss. 678-679; Cumhuriyetin 60. Yılında Türk Polisi, EGM Yay., Ankara, 1983, s. 33.

- g. Tercüme Bürosu
h. Arşiv Müdürlüğü (3 Büro)

Daire Reisliklerine bağlı olarak çalışan 9 şubenin görev dağılımı ise şu şekilde belirlenmiştir:⁴⁴

	Şube	Görev
1.	Şube	Siyasi işler
2.	Şube	Kalpazanlık ve dahili kaçakçılık işleri
3.	Şube	Zatışleri
4.	Şube	Ecnebilerin işleri
5.	Şube	Teknik işleri
6.	Şube	Asayiş işleri
7.	Şube	Hudut işleri
8.	Şube	Levazim işleri
9.	Şube	Basın ve yayın işleri

Merkez teşkilatındaki bu birimlerin yanı sıra Polis Enstitüsü ve İstanbul Polis Okulu doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğü makamına bağlanmıştır. Ayrıca, gerek duyulan illerde sadece polislere ve ailelerine bakmak üzere yeterince doktor istihdam edilmiş, savaş yıllarında Emniyet Genel Müdürlüğüne artan oranda bütçe tahsisi yapılmıştır:^{45 * 43}

Tablo - II

İkinci Dünya Savaşı Süresince EGM Bütçeleri

Yılı	Lira
1939	7.400.000
1940	7.487.10
1941	7.867.301
1942	10.789.785
1943	13.192.279
1944	14.292.279
1945	10.232.107 (7 aylık)

Kaynak: Halim Alyot, Türkiye'de Zabıta, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, Ankara: Kanaat Basımevi, 1947, s. 682.

⁴⁴ Alyot, a.g.e., s. 680.

⁴³ Milletimizin Hizmetinde 150 Yıl, s. 26.

(2) İl Teşkilatları

3201 sayılı Kanun gereğince, savaş süresince her ilde bir emniyet müdürü ve her ilçede bir emniyet amiri veya emniyet komiseri ve bucak, iskele veya istasyonlarda emniyet komiserlerinin görev yapması sağlanmaya çalışılmıştır. Savaş süresince her ilde bir il emniyet müdürlüğünün kurulu olduğu ve toplam 241 il ve ilçede polis kuruluşunun mevcut olduğu anlaşılmaktadır.⁴⁶

İl ve ilçelerde polisin fiili hizmet bakımından en önemli idare birimi karakollar, polise verilmiş olan iş ve hizmetlerin bütününe görmeğe memur birimlerdir.⁴⁷ Bu dönemde ülke çapında 503 Polis Karakolunun mevcut olduğu görülmektedir.

Tablo - III
İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Mevcut Polis Karakolları

İli	Karakol Adedi	İli	Karakol Adedi
Afyon	6	İstanbul	127
Amasya	2	İzmir	36
Ankara	21	Kars	10
Antalya	6	Kastamonu	6
Aydın	4	Kayseri	5
Ağrı	3	Kırklareli	6
Bitlis	4	Kırşehir	1
Bahçesir	10	Kocaeli	8
Bilecik	2	Konya	6
Bolu	3	Kütahya	3
Burdur	2	Malatya	3
Bursa	10	Manisa	6
Bingöl	5	Maraş	3
Çanakkale	10	Mardin	6
Çoruh	6	Muğla	7
Çorum	2	Muş	1
Çankırı	2	Niğde	5
Denizli	1	Ordu	3
Diyarbakır	6	Rize	2
Edirne	13	Samsun	7
Elazığ	5	Siirt	3
Erzincan	2	Sinop	3
Erzurum	6	Sivas	6
Eskişehir	6	Seyhan	9
Gaziantep	10	Tunceli	8
Giresun	3	Tekirdağ	3
Gümüşhane	2	Tokat	3
Hakkari	5	Trabzon	9
Hatay	8	Urfa	7
İçel	5	Van	7
İsparta	2	Zonguldak	12

Kaynak : Halim Alyot, Türkiye'de Zabıta, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, Ankara: Kanaat Basımevi, 1947, ss. 712-713.

46 Alyot, a.g.e., ss. 714-716. 1940 yılında Ankara Emniyet Müdürü olarak Şinasi Turga, İstanbul Emniyet Müdürü olarak Muzaffer Akalın ve İzmir Emniyet Müdürü olarak Sait Uygur görev yapmaktadır. Derviş Okçabol, Zabıta Tarihi, (İl.baskı), Polis Enstitüsü Yay., Ank, 1940, s. 162.

47 Alyot, a.g.e., s. 697.

1940 yılına gelindiğinde birçok ilde Parmak İzi Birimleri oluşturulmuş, ayrıca kalıp alma, ayak izi ve delil olabilecek diğer nesnelerin olay yerinden alınmasına başlanmıştır. Aynı yıl başta Emniyet Genel Müdürlüğü olmak üzere 27 ilde teknik büro açılmış,⁴⁸ savaş sona erdiğinde 13 ilde daha parmak izi teşkilatı kurulmuştur.⁴⁹ Savaşı sırasında, İsviçre'den getirilen bir yabancı uzman, Kriminalistik Laboratuvarın ilk kurucuları olan uzmanların yetiştirilmesinde büyük fayda sağlamıştır.⁵⁰ 1942 yılında Alman Büyükelçisi Von Papen'e yapılan suikast sonrasında, bir tabancanın kazınmış numarasının okunarak ve olay yerinde bulunan ayakkabıdan yola çıkılarak sanığın kimliğinin tespit edilmesi, bu konuda yapılan çalışmaların önemini ortaya çıkarmış, sonraki yıllarda bu sahada atılacak adımların başlangıcını oluşturmuştur.⁵¹ Ancak savaş yıllarında tam bir uzmanlaşma ve branş ayırımından söz etmek mümkün değildir/²

Bu dönemde işlevini etkin bir şekilde sürdüren diğer iki önemli birim ise Atlı Polis Birlikleri ve Motosikletli Polis Birlikleridir. İlk defa 1898 yılında İstanbul'da süvari polisi olarak göreve başlayan⁵³ atlı polislerle ilgili 3201 sayılı Kanunla yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu yıllarda diğer polis karakollarının yanı sıra atlı polis karakolları da kurulmuş, atların beslendiği tavlaların gerekli sağlıklı koşullarda bakılabilmesi için gerekli tedbirler alınmıştır.⁵⁴

Atlar sadece taşıt aracı olarak değil, toplumsal olaylarda, merasimlerde ve diğer önleyici zabıta hizmetlerinde kullanılıyordu. Örneğin 3 Mayıs 1944 Türkçülük olaylarında, atlı polisler göstericilerin dağıtılmasında önemli bir görev üstlenmiştir. Savaşın getirdiği zor şartlarda bile Polis atlarının bakımı ve işesinin önemle takip edildiği, bunlara tahsisat çıkarıldığı görülmektedir.⁵² Motorlu araçların geniş bir biçimde kullanıma girdiği 1950'lere dek polisin en önemli taşıt aracı atlar olmuştur.⁵⁶ *

48 Okçabol, a.g.e., s. 164.

49 Alyot, a.g.e., s. 716.

50 Milletimizin Hizmetinde 150 Yıl. s. 131. Bu kişi, Polis Enstitüsünde çalıştırılmak üzere İsviçre'den getirilen Marc Payot isimli bir Kriminalistik uzmandır. Bkz. B.C.A., Belge Tarih ve Sayısı: 22.5.1940 - 2/13540, Arşiv Dosya No: 87-51/97.107..14.

51 Milletimizin Hizmetinde 150 Yıl, s. 131.

52 Hayri Osman İrdelç, "Modern Anlamıyla Kriminel Polis (Mevkii ve Değeri)", Polis Dergisi, Yıl: 31, Sayı: 339 (1. Kanun 1944), s. 12.

53 Yaşar Yılmaz, Açıklamalı Polis Meslek Hukuku, Mustafa Kitabevi, Ankara, 1996, s. 12.

54 Alyot, a.g.e., ss. 761-762.

55 İkinci Sınıf Emniyet Amiri Halil Ertay, süvari polis atları için mubayaa edilen elli bin kile otun nakli hususunda araba tedarikinde gösterdiği gayret ve takdire değer nitelikteki faaliyetinden dolayı Ankara Valiliğinin 22 Birinci Kanun 1942 tarihli kararı doğrultusunda 'Taktirname' ile ödüllendirilmiştir. Bkz.: Şahin, İz Bırakan Polisler, s. 337.

56 İsmail Metin, "Polis Örgütünün Görevleri ve Yapısı", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: VI, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 1639.

Motosikletli Polis Timleri, ilk defa 1939 yılında geçit törenlerinde boy göstermiş ve savaş süresince polis tarafından yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Savaş esnasında Alman askerlerince, cephelerde seri bir ulaşım aracı olarak motosikletlerin yoğun bir şekilde kullanılmasının, bu araçların Türk polisince tercih edilmesinde büyük etkisi olmuştur. Türkçülük olaylarında, atlı polislerin yanı sıra göstericilerin dağıtılmasında motosikletli polislerle önemli görevler düşmüştür. Ayrıca, yönetim bir gazetenin kapatılmasına veya bir yazının sansür edilmesine karar verdiğinde, bunun seri bir şekilde gazetelere iletilmesinde motosikletli polislerle oldukça iş düşmüştür.⁵⁷

Taşra teşkilatı içerisinde görev yapan bir diğer hizmet sınıfı ise Çarşı ve Mahalle Bekçileri idi. Güvenlik kuvvetlerinin nezareti altında bulunan bekçiler, adli ve önleyici zabıta vazifelerinde polis ve jandarmaya yardım etmekle yükümlüydüler. Bu görevleri yerine getirirken zabıta kuvvetlerinin sahip olduğu her türlü hak ve yetkilere sahiptiler. Bekçilerin çalışma şartları, görevleri ve diğer ilgili bazı hususlar, 29 Nisan 1330 (1914) tarihli Çarşı ve Mahallât Bekçileri hakkındaki kanun hükümlerine göre yapılmıştır. Buna göre şehir ve kasabalarda çarşı ve mahalleler için bekçi kullanılması mecburiyeti getirilmiştir. Ayrıca bekçilerin seçilmesi, ücretlerinin çarşı ve mahalle sakinlerinden toplanması ve kendilerine dağıtılması şekli mahalli idare heyetlerince belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bekçiler, savaş yıllarında oldukça yoğun bir mesai sarf etmiş, özellikle karartma gecelerinin uygulanmasında ve polisin yeterli olmadığı durumlarda onlara yardımcı olarak önemli görevler ifa etmişlerdir.⁵⁸

Ülkedeki trafik düzenlemesi ise 195359 yılında Trafik Zabıtası kumlana kadar, belediyelerce hazırlanan Seyrüsefer Talimatnamesi ile 2559 sayılı PVSK ve Jandarma Vazife ve Selahiyet Nizamnamesinin getirdiği yükümlülüklerle yürütülmeye çalışılmıştır.

Polis Eğitim-Öğretim Kurumları

Cumhuriyet döneminde profesyonelleşme alanındaki en önemli adımlar polisin mesleki eğitimi alanında atılmıştır.⁶⁰ İkinci Dünya Savaşı yıllarında faaliyet gösteren polis eğitim kurumlarının genel durumu şöyledir:

57 Burhan Ayeri, "Bu Ceza Yasası Ertelenebilir", Akşam (14.03.2005).

58 Eser Tutel, "İkinci Dünya Savaşı'nda Beyoğlu", Tarih ve Toplum, Cilt: XXIII, Sayı: 133 (Ocak 1995), s. 28 ; Altan Öymen, Bir Dönem Bir Çocuk, Doğan Kitapçılık, İstanbul, 2002, s. 242.

59 2000 Yılında Türk Polisi - 155. Yıl, EGM Yayınları, Ankara, 2000, ss. 34-35.

60 Ergut, a.g.e., s. 345.

(1) Ankara Polis Enstitüsü

1931 yılında İstanbul Polis Okulu dışındaki okullar kapatılınca, yeni bir eğitim kurumuna ihtiyaç hissedilmiş ve polis amirlerinin yetiştirilmesi için çalışmalar başlamıştır.⁶¹

Gerekçesinde meslek personelinin nitelik yönünden geliştirilmesi için eğitim ve öğretimin gereğine açık ve kesin ifadelerle yer veren 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 18. maddesi, böyle bir eğitim müessesesinin kurulmasını öngörüyordu. Böylece, orta ve yüksek kademe amir yetiştirmek amacıyla o yıllarda Avrupa devletlerinin bazılarında bulunan kuruluşlar ayarında olmak üzere, Ankara'da bir Polis Enstitüsü kurulması planlanmış, Lozan Polis Enstitüsü ve Viyana Polis Teşkilatı incelenerek, kurulacak Polis Okulunun modern bir polis eğitim merkezi olması hedeflenmiştir. Bu maksatla 15 Temmuz 1933'te temeli atılan yeni okul binası 1936 yılında bitirilmiş⁶² ve 6 Kasım 1937 tarihinde Anıttepe'deki binasında öğrenime başlamıştır. Böylece ordudan sonra polis de bir yüksek okula kavuşmuş oluyordu.

Polis Enstitüsünün ilk Müdürü Dr. Salih Adil Başer olmuştur. Savaş yıllarında görev yapan Enstitü Müdürleri ise şunlardır: Dr. Salih Adil Başer (31.8.1937-31.3.1942), Mehmet Ali Aydınıcı (4.4.1942-1.11.1943), Şevket Ozanalp (1.11.1943-22.2.1947).

Enstitü, milli eğitim sistemi şartlarına dayalı ve bağlı olarak, bir yandan polis okullarının bağlı olduğu bir eğitim merkezi, diğer yandan yüksek ihtisas kurslarının yürütüldüğü bir eğitim öğretim kurumu olarak düşünülmüştü. Polis mesleğine girenlere meslek bilgileri vermek ve üst sınıflı yetiştirmek üzere doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak faaliyet gösteren ve mesleki Yüksek Okul olarak tasarlanan Polis Enstitüsü, birer yıllık eğitimlerle mesleki ilk, orta ve yüksek tahsil sınıfı olmak üzere üç kısmı içermekteydi. İlk öğretim kısmında meslek öğretimi görmemiş polis memurları ile polis stajyerleri; orta öğretim kısmında polis komiserleri; yüksek öğretim kısmında emniyet amirleri yetiştirilmekteydi.⁶³

Enstitü'nün ilk yıllarında Yüksek tahsil sınıfında çeşitli mesleki derslerin yanı sıra çok değişik derslerin müfredata dahil edildiği görülmektedir.⁶⁴ Savaşın

61 Eyüp Şahin, 1907'den 2000'e Polis Okulları, EGM Yayınları, APK Yayın No: 155, Ankara, 2001, s. 118.

62 Alyot, a.g.e., s. 815.

63 Alyot, a.g.e., s. 673.

64 Okçabol, a.g.e., s. 192.

getirdiği ortamdan dolayı da Pasif Korunma, Gizli Siyasi Teşekküller, Muhtasar Matbuat Bilgileri, Propaganda ve İdeoloji, Topografya gibi dersler de müfredat içerisinde yer almıştır.⁶⁵ Enstitü öğrencilerinin bilgi ve görgülerini artırmak amacıyla derslerin haricinde muhtelif konferanslar verilmiştir. Savaşın ilk yıllarında verilen konferansların konularının savaş ortamından etkilenerek seçildikleri görülmektedir.⁶⁶ Enstitü'de ayrıca polisin eğitim seviyesini ve kalitesini yükseltmek üzere kurslar ve hizmet içi eğitimler düzenlenmiştir.⁶⁷

Açılışından İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar Polis Akademisinden Mezun olan öğrenci sayısı bakıldığında;68 69 1938-1939 ders yılında 24, 1939-1940 ders yılında 19, 1940-1941 ders yılında 16, 1941-1942 ders yılında 15, 1942- 1943 ders yılında 34, 1943-1944 ders yılında 42, 1944-1945 ders yılında 48 öğrencinin mezun olduğu görülmektedir.

Polis Enstitüsü'nde eğitim süresi 1941-1942 ders yılından itibaren iki yıla çıkarılmıştır. Ayrıca mezunlara meslekte Emniyet Amirliğine ve daha yüksek rütbelere çıkmak için yüksek ihtisas görmek mecburiyeti getirilmiştir. Enstitüye Polis Koleji mezunlarının yanı sıra lise mezunları alınmaya başlamış ve iki yıl içinde lüzumlu hukuk, sosyal, ekonomik bilimlerle, mesleki bilgilerin yer aldığı ders müfredatı programları uygulanmak suretiyle mesleğin ihtiyacı olan mesleki yüksek tahsil görmüş amir sınıfı yetiştirilmiştir.⁶⁶

(2) Polis Koleji

Lise mezunu insanların polis mesleğine girmelerinde görülen zorlukları ve isteksizliği gidermek, lise tahsilli polisler yetiştirmek ve öğrenimleri sırasında kendilerine ayrıca mesleki bilgileri öğretmek üzere Atatürk'ün direktifleriyle kurulan Polis Koleji, 15 Haziran 1938 tarihinde Anıttepe'deki Polis Enstitüsü binasında eğitime başlamıştır. Polis Kolejinin ilk Müdürlüğünü aynı zamanda Polis Enstitüsü Müdürü olan Dr. Adil Başer yapmış ve 1941 yılına kadar bu görevini devam ettirmiştir.

65 a.g.e., ss. 192-203.

66 Bu konferanslardan bazıları şunlardır: Hüsamettin Tuğaç "Havaya Karşı Şahsi Savunma" (4.11.1939) ; Şükrü Esmer "Rusya Hakkında" (23.3.1940); Sadri Ertem, "Romanya'nın İç ve Dış Siyaseti" (10.4.1940); Ali Galip Pekel, "Harpte Zabıta Kuvvetlerinin Rolü" (18.4.1940) ; Derviş Okçabol, "Milli Seferberlik Hazırlıkları" (3.5.1940), Bkz.: Okçabol, a.g.e., s. 223.

67 a.g.e., ss. 174-184; Muzaffer Ankan, "Polis Enstitüsü'nde Diploma Tevzii", Polis Dergisi, Yıl: 27, Sayı: 11-322 (1 Ağustos 1940), ss. 158-166.

68 Kuruluşundan Bugüne Polis Akademisi (1937-1988), Polis Akademisi Yayını, Ankara, 1988, s. 36.

69 a.g.e., ss. 27-28.

Teşkilat içerisinde mesleğin ilk adımı sayılan bu okulda öğrenciler bir yandan genel lise seviyesi öğrencisi olarak yetiştirilirken diğer yandan da disiplin ve meslek bilgileri ile donatılması amaçlanmıştır.

Kolej öğrencilerine, diğer liselerde öğrencilere tanınan bütün haklar tanınmıştır. Polis Kolejini bitirdikten sonra, polis memuru olarak göreve başlayan öğrenciler, 15 sene fiilen hizmet etmedikçe polislikten ayrılamamakta, bu müddetten evvel istifa edenler, hiç bir hak iddia etmeyerek, devletçe tahsilleri için kendilerine yapılan masrafları ödemeğe mecbur tutulmaktadır.⁷⁰

Polis Koleji, ilk mezunlarını 1941 yılında verdikten sonra çeşitli nedenlerle 1950 yılında kapatılmış, ancak Polis Koleji mezunlarının meslekte daha başarılı oldukları göz önünde bulundurularak 1958 yılında yeniden öğretime başlamıştır.

(3) İl Polis Okulları

Osmanlı Devleti döneminde eğitime başlayan ve hiç ara vermeden Cumhuriyete intikal eden İstanbul Polis Okuluna ilaveten; 1923 yılında Sivas'ta, Konya'da ve 1925 yılında Trabzon'da birer polis okulu açıldı. Ancak yaşanan ekonomik zorluklar,⁷⁴ hedeflenen netice ve faydaların elde edilememesi, gelişen ve değişen ihtiyaçlara cevap vermede ve çağa uygun yapıda polis yetiştirmede yetersiz kalmaları,⁷⁵ öğrenciye kaliteli ve gerekli eğitimi verecek bir kadronun olmaması⁷⁰ gibi sebeplerden dolayı, bu okullar 1931 yılında kapatıldı. Böylece İkinci Dünya Savaş süresince sadece İstanbul Polis Okulu polis eğitimi görevini yerine getirmiştir.

Osmanlı döneminde olduğu gibi Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında da polis okullarına alınacak adayların seçiminde takip edilen tek yol, adayların güçlü kuvvetli ve görünümünün düzgün olmasından ibaretti.⁷⁷ Ancak 3201

70 Alyot, a.g.e., s. 675.

71 İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü 1923-1973 Çalışmaları, II. Kitap, Gürsoy Matbaacılık, Ankara, 1973, s. 74.

72 Nazif Yazman, "Polis Mekteplerinin Tarihçesi", Polis Dergisi, Yıl: 23, Sayı: 310, EGM Yayınları, Ankara, 1947, ss. 4201-4207. Nazif Yazman aynı zamanda bu okulun ilk müdürlüğünü de yapmıştır.

73 Eyüp Şahin, "Trabzon Polis Okulu", Trabzon Polis Dergisi, Eser Ofset, Trabzon, 1999, ss. 38-42.

74 Şahin, 1907'den 2000'e Polis Okulları, s. 103.

75 Yazman, a.g.m., ss. 4206-4207.

76 Alyot, a.g.e., s. 815.

77 Şahin, 1907'den 2000'e Polis Okulları, ss. 117-118.

sayılı Kanununun 28'inci maddesinde; Türk olmak, askerlik hizmetini yapmış olmak, 30 yaşını geçmemiş olmak, 1,64 metreden kısa olmamak, yönetmelikle tespit edilecek sağlık şartlarına uygun olmak, sarhoşluk ve kumarbazlık gibi fena hallerle tanınır olmamak, süflü işlerle uğraşmamak, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis cezasıyla veya namus ve haysiyeti hedef alan suç ile mahkum olmama, yabancı kız ve kadınla evli olmamak polis olmak için yeterli sayılmıştır.⁷⁸ Böylece, Osmanlı döneminden beri yürütülen polisi gençleştirme çabaları daha da ilerletilmiştir.

Ayrıca, orta öğretimi bitirenler ile jandarma erbaşlığından ayrılmış olanlar veya orta öğretimi bitirmemiş olsalar bile yabancı dil bilen ilköğretim mezunları öncelikli olarak polis mesleğine alınmışlardır.

Lise mezunu olmayanlar polisliğe alındığında, Polis Enstitüsünün ilk kısmında veya polis okullarında eğitim görüyorlardı. Lise mezunu olarak teşkilata girenler, ya doğrudan doğruya polis enstitüsüne gönderilmekte veya sırası geldiği zaman sevk edilmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğüne belirlenen kadroda polis olarak görevlendirilmekteydi. Polis Enstitüsünün orta ve yüksek tahsil kısımlarını başarı ile bitiren lise mezunları birinci sınıf emniyet amirliğine terfiden sonra Polis Enstitüsünün yüksek tahsil ihtisas kurslarına gönderilmekteydi. Yüksek öğrenim mezunları veya yabancı ülkelerdeki yüksek polis eğitimi veya polis kurslarını başarı ile bitirmiş olanlardan, ilk defa devlet memurluğuna girecek olanlar, doğrudan doğruya komiser muavinliğine stajyer olarak tayin ve polis enstitüsü ihtisas kursuna gönderilmekteydi.

Bunun yanı sıra Emniyet teşkilatının her sene ihtiyaç oranında öğrenciyi yüksek öğrenim kuruluşlarında okuttuğu ve bir çok teşkilat mensuplarını yurt dışına bilgi ve görgü eğitimine gönderdiği anlaşılmaktadır.⁷⁹

(4) İllerde Açılan Polis İlk Öğretim Kursları

İkinci Dünya Savaşına girildiğinde kadroda görev yapan ancak polis okulunda eğitim görmemiş birçok polis memuru bulunmaktaydı. Bu memurlar hem kanunen terfi edemiyorlar hem de mevzuat ve meslek bilgilerini kavramakta zorlanıyorlardı. Bu durumu ortadan kaldırmak için polis ilköğretim kursları açılması planlanmıştır. Eski Emniyet Genel Müdürü Şükrü Sökmensüer, bu memurların yeniden eğitime tabi tutulabilmesi amacıyla bütçeye para koydurmuş, ancak bu eğitim yeni Emniyet Genel Müdürü Ali Rıza Çevik tarafından

a.g.e., s. 121; Alyot, a.g.e., s. 721.

79 Alyot, a.g.e., ss. 725-726.

hayata geçirilebilmiştir. 1939 yılından itibaren 13 ilde Polis İlk Tahsil Kursları açılmış ve bu kurslarda, süre ve müfredat bakımından İstanbul Polis Okulunun öğretimi aynen uygulanmıştır.⁸⁰ Bu kursu tamamlayanlara Polis İlk Öğretim diploması verilerek aynı haklar tanınmıştır.⁸¹ 1939-1940 yılında açılan Polis Kurslarından çeşitli illerden gelen 619 kişi mezun olmuştur.⁸²

İçişleri Bakanlığı'nda Yönetim Kadroları ve İçişleri Politikaları

3 Nisan 1939 ve 8 Temmuz 1942 tarihleri arasında görev yapan İkinci Saydam Hükümeti döneminde İçişleri Bakanlığını Tekirdağ milletvekili Faik Öztrak yapmış, daha sonra bu Bakanlığa Sıkıyönetim Komutanlığı da yapmış olan Manisa milletvekili Ali Rıza Artunkal getirilmiştir. Bu hükümetler döneminde İçişleri Bakanlığı'nın iş programında köklü bir değişiklik olmamış, Cumhuriyet Halk Partisinin programı esas alınmıştır. İçişleri politikaları belirlenirken “dahilde devamlı bir huzur ve sükun bulunduğu ve Türk vatandaşının samimi beraberlik ve güven havası içinde yaşadığı”⁸² vurgulanmış ve “Cumhuriyet Hükümeti, bu havanın bulanmamasına, Türk vatandaşının endişesiz çalışmasına ve kazanmasına, huzur içinde faziletli bir aile hayatı geçirmesine ve istikbalden emin olmasına bütün kuvvet ve gayreti ile çalışmakta devam edeceği”⁸⁴ ifade edilmiştir.

9 Temmuz 1942 ve 8 Mart 1943 tarihleri arasında görev yapan Birinci Şükrü Saraçoğlu Hükümeti döneminde İçişleri Bakanlığını Erzurum Milletvekili Ali Fikri Tüzer ve Kütahya Milletvekili Recep Peker yapmıştır. 15 Mart 1943 ve 5 Ağustos 1946 tarihleri arasında görev yapan İkinci Saraçoğlu Hükümetinde Recep Peker bu görevini devam ettirmiş, daha sonra bu bakanlığa Seyhan Milletvekili Hilmi Uran getirilmiştir. I. Saraçoğlu Hükümeti Programı onaya sunulmadan önce TBMM'de bir konuşma yapan Şükrü Saraçoğlu, içişleri politikası konusunda yeni Hükümetin de evvelkiler gibi Cumhuriyet Halk Partisi programını hassasiyetle ve dikkatle tatbik etmeye çalışacağını vurgulamıştır.⁸⁸ Hükümeti ikinci kez kuran Saraçoğlu savaşın, dahili ve zabıta işlerimizi çok

80 Tongur, a.g.e., s. 346-349.

81 Alyot, a.g.e., s. 827.

82 Okçabol, a.g.e., s. 248.

82 Başbakan Refik Saydam'ın Hükümet Programını tanıtırken yaptığı konuşma, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Resmi İnternet Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP12.htm>, (12.0E2006); Neşe Erdilek, “Hükümet ve Programları”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: IV, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, s. 981.

84 TBMM Resmi İnternet Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP12.htm>, (13.01. 2006); Erdilek, a.g.m., s. 983.

83 TBMM Resmi İnternet Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP13.htm>, (12.01.2006).

arttırdığını, buna rağmen bu işlerin her gün biraz daha iyiye gittiğini, memleketin her yerinde tam bir emniyet ve sükun havası hakim olduğunu, adi zabıta vakalarından ve münferit hadiselerden başka bir şey olmadığını vurgulamış, bununla birlikte idare ve zabıta teşkilatını biraz daha iyi işler bir hale koymak istediklerini belirtmiştir.⁸⁶

1945 yılında yayınlanan Devlet Yılığında polisin görevinin gelişen devlet anlayışına göre yalnız hırsız tutmak, katil yakalamak gibi basit olmaktan çıktığını, devletin kamu hizmetleri çoğaldıkça zabitanın da bu hizmetlerini iyi yürütmesi bakımından görevlerinin arttığını, ülkede sanayi, ticaretin, ziraatin, dışarı ile münasebetin gelişmesi ve genişlemesi alanlarında, işçi bakımından, milli paranın, memleket kredisinin korunması bakımından zabıta için yeni yeni ödevler meydana getirdiğini belirtmekte ve zabıtamızın bu çeşitli işleri başarabilecek hukuki ve teknik bilgilerle kuvvetlendirilmesinin ana davalarından birisi olduğu vurgulanmaktadır.⁸⁷

Savaş başladığında Emniyet Genel Müdürü Ali Rıza Çevik idi. 17 Temmuz 1939'da göreve başlayan Çevik bu görevini 11.07.1941 tarihine kadar devam ettirmiş ve bu görevi kendisinden devralan Osman Sabri Adal ise bu görevi 3 Ağustos 1946 tarihine kadar sürdürmüştür.

Savaşın ilk yıllarında⁸⁸ ve son yılında⁸⁹ Emniyet Genel Müdürlüğü üst yönetim kadrosu ise şu isimlerden oluşuyordu:

Görevi	1940	1945
Emniyet Umum Müdürü	Ali Rıza Çevik	Osman Sabri Adal
Emn. Umum Müd. Muavini	Hulusi Evrimer	Kamuran Çuhruk
Emn. Umum Müd. Muavini	Halit Akalın	M. Ali Aydınçı
Teftiş Heyeti Reisi	Naci Akalın	Naci Akalın
Birinci Daire Reisi	Sabri Tamer	Salahattin A. Korkut
İkinci Daire Reisi	Arif Karan	S.Sırrı Ulusemre
Üçüncü Daire Reisi	Necip Kandemir	Hali! Sunar
Dördüncü Daire Reisi		Dr. Mecit Günerdem

86 TBMM Resmi İnternet Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP14.htm>, (14.01.2006).

87 Türkiye Cumhuriyeti Devlet Yılığ, 1944-1945, s. 127.

88 Okçabol, a.g.e., s. 165.

89 Türkiye Cumhuriyeti Devlet Yılığ, 1944-1945, s. 128.

Ş.1. Müdürü	İ. Sabri Çağlayangil*	Cemal Gökten
Ş.2. Müdürü	Hasan Topçu	Halil Tufan
Ş.3. Müdürü	Mitad Oykuç	Süleyman Sargut
Ş.4. Müdürü	İzzeddin Eraydın	Fikri Oktar
Ş.5. Müdürü	Dr. Mecit Günerdem	Hüsnü Başkur
Ş.6. Müdürü	Hüsnü Başkur	Hikmet Kümbetlioğlu
Ş.7. Müdürü	Said Evsen	Necmettin Akaslanoğlu
Ş.8. Müdürü	Halil Sunar	Hayri İrdel
Hukuk İşleri Müdürü	A. Cavit Kobal	Haydar Soysal
Önemli İşler Müdürü	Tevfik Besim	Ahmet Karay
Arşiv Müdürü	Kenan Tuna	Ahmet Sungusavar
Yayın Basın Tetkik Müd.	Nejat Saner	Fahri Kemal Akarsun
Yayın Basın Tetkik Muav.	Haşim Enveri	Haşim Enveri Sevener
Emniyet Polis Müfettişi	Cem'i Duyan	İhsan Güven
Emniyet Polis Müfettişi	İ. Cevdet Özgen	Sait Evsen
Polis Enstitüsü Müdürü	Dr. Salih Adil Başer	Şevket Ozanalp

SONUÇ

Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşına kadar geçen sürede iç güvenlikle ilgili siyasi olaylar sürekli olarak ülke gündemini meşgul etmiştir. İkinci Dünya Savaşı ile birlikte bu siyasi faaliyetler hız kesmiş gibi gözükse de bu dönemde birçok siyasi hareketlenmelerin yoğun olarak yaşandığı gözlemlenebilir. Bu dönemde siyasi olayların yanı sıra birçok asayiş olayı ve uluslararası bağlantılı olay da kolluk kuvvetlerini meşgul etmiştir. Ancak iç güvenliği sağlamaya yönelik uygulanan tavizsiz politikalar, ülkede siyasi, ideolojik ve dini akımların eylem sahasını daraltmıştır. Bu çerçevede iç güvenliğin sağlan-

-
- Türk siyasi hayatının tanınmış simalarından olan eski Dışişleri Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil, uzun süre Emniyet Teşkilatında üst düzey yöneticilik ve polis eğitim kuramlarında öğretmenlik yapmıştır. Arşiv müdürlüğünün kurucusu olan Çağlayangil, ilk memuriyet olarak 29.09.1931 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğünde göreve başlamış ve 28.10.1937 tarihinde Mustafa Kemal Atatürk'ün de onayladığı üçlü kararname ile Emniyet Genel Müdürlüğü Arşiv Müdürlüğüne atanmıştır. Üç yıl bu görevi sürdüren Çağlayangil, 7.10.1942 tarihinde Bayramiç kaymakamlığına atanmış, 9.12. 1946 tarihinde tekrar Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışmaya başlamıştır. Bkz.: Milletimizin Hizmetinde 150

masında en önemli rolü oynayan Türk Polis Teşkilatı yaşanan bu zaman diliminde önemli bir sınav vermiş ve tüm imkansızlıklara rağmen görevini başarıyla yerine getirmeye çalışmıştır.

İkinci Dünya Savaşı yılları, Türkiye'nin savaşa girmemesine rağmen her an savaşa dahil olma olasılığı ile, hem yönetim kademesinde hem de halk tabanında savaş ekonomisinin koşullarının tüm ağırlığıyla yaşandığı, halkın günlük yaşamında çektiği sıkıntıların doğrudan veya dolaylı olarak iç güvenlik olgusunu etkilediği bir dönem olmuştur. Bu genel çerçeve içerisinde savaşın hemen her sahada getirdiği olumsuz tablonun Polis Teşkilatını da etkisi altına aldığı kolayca gözlemlenmektedir.

Bu dönemde yaşanan bütün bu olaylar ve ülkede söz sahibi olan siyasi otorite irdelendiğinde, Tek Parti iktidarının, Türkiye'deki polis kültürünü derinden etkilediği görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı yıllarında polis kendi görev bilinci ve vazifesine yaklaşım tarzını oluşturmuş ve hükümetin düşünce tarzını benimseyerek adeta 'iktidarın polisi' olarak görev yapmıştır. Polis, devletin çıkarlarını her şeyden üstün tutan bir anlayışla, fertlerin huzur ve mutluluğunun güçlü bir devlet çatısı ve himayesi altında mümkün olabileceğine inanarak hareket etmiştir. Böylece Atatürk döneminde gerçekleştirilen modernleşme politikaları, İkinci Dünya Savaşı yıllarında da devrimlerin sekteye uğramaması için gündelik hayatın en küçük ayrıntılarına kadar polis müdahalesini meşrulaştırmıştır. Polis böylece tepkimeci bir refleks yerine hayatın her alanına müdahale etme ve gücünü gösterme fırsatı bulmuştur. Polis, suçun meydana gelmesini bekleyen pasif bir gözetleyici olarak değil, bilakis toplum içinde asıl ve önemli idari ödevleri, ahlaki vazifeleri olduğuna ve bunları kendiliğinden yerine getirmesi gerektiğine inanarak hareket etmiştir. Devrimci dönüşümleri halka benimsetmek adına gündelik yaşama daha fazla müdahil olmaya başlayan polise, bu işlevinin gerektirdiği yasal dokunulmazlık zırhı da verilince polisin bizzat merkezi polis otoriteleri tarafından denetlenmesi oldukça güç bir hale gelmiştir. Böylece güvenlik güçleri olaylar karşısında çoğu zaman tam yetkiyle ve belli oranda hesap verme endişesi taşımadan görev yapmış, bu durum, polis hakkında kamuoyunda olumsuz bir imajın doğmasına yol açmıştır.

Polis sadece nitelik olarak değil sayısal olarak da yeterli bir görüntü sergilemiyordu. Kısıtlı bütçe imkânlarından dolayı ülkede gerekli polis sayısının neredeyse 1/3'ü ile görev yapıyordu. Oysa her gün gelişmekte ve değişmekte olan ülke şartlarına cevap vermek, mevcut polis kadrolarıyla neredeyse imkânsızdı. Polisin sayısal yetersizliğinin yanı sıra araç-gereç ve teknik donanım olarak da yeterli olduğu söylenemezdi.

İç güvenlik kontrolü savaş boyunca sıkıyönetim komutanlığının dolayısıyla askeri idarenin kontrolü altında olmuştur. Kanunlarla polisin ve jandarmanın görev alanları tespit edilmesine rağmen, sıkıyönetim şartlarında bu ayrımın fazla dikkate alınmadığı ve jandarmanın hemen her yerde polisin yetki alanlarında da kolayca hareket ettiği gözlemlenebilir. Dolayısıyla savaş boyunca birçok ilde jandarma polisten daha çok ön plâna çıkmış ve çoğu zaman olaylara doğrudan müdahale eden bir güç olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı yılları, yaşanan bütün bu olumsuzluklara karşın, hükümet tarafından bazı iyileştirme çabalarının yürütüldüğü, eğitime daha fazla önem verildiği bir dönem olmuştur. Sadece okuyazar olanların polis yapılmasından öte daha eğitilmiş ve kültürlü polislerin yetiştirilmesi için Polis Okulları, Polis Koleji ve Polis Enstitüsü eğitim faaliyetlerini daha verimli bir şekilde yürütme çabalarına girişmiş, daha fazla profesyonelleşme yolunda önemli adımlar atılmıştır. Savaş süresince yaşanan olumsuz tecrübelerin ışığında polisin fiziksel olarak üstün olmasının yetmediği ve daha rasyonel yolların bulunması gereğine inanılmaya başlanmıştır. Ancak yapılan tüm iyileştirme çabalarına karşın savaş şartlarının bu iyileştirmeleri büyük ölçüde engellediği, polisin çağın getirdiği yeniliklerden uzak, şahısların fedakârlıklarıyla görevlerini yerine getirmeye çalıştığı görülmektedir.

Savaşın getirdiği tüm olumsuzluklara karşın az sayıdaki polis ile savaş boyunca ülkede huzur ve güvenliğin sağlanması, asayişin göreceli olarak çok fazla bozulmaması, yağma ve isyan olaylarının görülmemesi, halkın yiyecek yüzünden toplu bir harekete ve isyana kalkışmaması yine bu dönemde elde edilen başarılar olarak değerlendirilebilir. Bu başarılar, tüm eleştirilere karşın İnönü'nün liderliğindeki yönetimin, halkın nabzını iyi tutmasının ve huzuru bozacak en ufak kıpırdanmaya bile fırsat vermemesinin etken olduğu söylenebilir. Her an savaşa girme tehlikesi yaşayan Türkiye'nin, meydana gelecek bir iç güvenlik sorunu ile uğraşmamak ve enerjisini burada harcamamak için yapılan tavizsiz uygulamaları, bu açıdan yerinde ve gerekli kararlar olarak değerlendirmek gerekir.

KAYNAKÇA

(B.C.A.), Başbakanlık Cumhuriyet Arşivleri, Muhtelif Belgeler.

2000 Yılında Türk Polisi - 155. Yıl, EGM Yayınları, Ankara, 2000.

Akın, Suat. "Emniyet Hizmetlerinin Sınıfsal Yapısı Üzerinde Bir Araştırma", (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Kamu Yönetimi. Ankara, 1979).

Alyot, Halim. Türkiye'de Zabıta, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, Kanaat Basımevi, Ankara 1947

- Arıkan, Muzaffer. "Polis Enstitüsü'nde Diploma Tevzii", Polis Dergisi, Yıl: 27, Sayı: 11- 322 (1 Ağustos 1940), ss. 158-166.
- Arşiv Belgeleri ile Gerçekler, Osmanlıdan Günümüze Polisin Özlük Dosyaları, Atik-Cedit-Cumhuriyet Dönemleri, Cumhuriyetimizin 80. Yılı Anısına, EGM Yayınları, Ankara, 2002.
- Arşiv Belgeleri ile Gerçekler: Emniyet Mensuplarının Özlük Dosyalarındaki Diploma, Sertifika ve Üniformalı Resimler, EGM Yayınları, Ankara, 2002.
- Ayeri, Burhan. "Bu Ceza Yasası Ertelebilir", Akşam (14.03.2005).
- Cumhuriyetin 50. yılında İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, Kuruluşu : Tarihi Gelişimi, Görev ve Yetkileri ve 1923-1973 Çalışmaları, II. Kitap, Ankara, 1973.
- Cumhuriyetin 60. Yılında Türk Polisi, Ankara, EGM Yayınları, 1983.
- Erdilek, Neşe. "Hükümet ve Programları", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: IV, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 968-1046.
- Eren, Nuri. "Dünya Polis Aleminde Neler Oluyor?", Sayı: 333, 1943, s. 10-15.
- Ergut, Ferdan. Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği, İstanbul, İletişim yayınları, 2004.
- Fleisher, W. "Yunanistan'da Cürüm", Polis Dergisi, Sayı: 319, 1939, ss. 82-85.
- General Dalugee. "Alman Polisinin Sabıkalılarla Mücadelesi", Polis Dergisi, Sayı: 324, 1941, ss. 162-167.
- İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü 1923-1973 Çalışmaları, II. Kitap, Gürsoy Matbaacılık, Ankara, 1973.
- İrdel, Bedia Hayri. "Amerika Birleşik Devletlerinde Cürüm", Polis Dergisi, Sayı: 338, 1944, ss. 87-95.
- Koçak, Cemil. Türkiye'de Milli Şef Dönemi (1938-1945), Yurt Yayınları, İstanbul, 1996.
- Kuruluşundan Bugüne Polis Akademisi (1937-1988), Polis Akademisi Yayını, Ankara, 1988.
- Lombroso. "Suç İşlemenin Sebepleri ve Önlenmeleri", Polis Dergisi, Sayı: 319, 1939, ss. 89-98.
- Mattei, Jean-Louis. "Jean Savant-İsmet İnönü'nün Türkiye'si (LaTurquie D'İsmet İneunu)", Toplumsal Tarih, Sayı: 37 (Ocak 1997), ss. 60-64.
- Metin, İsmail. "Polis Örgütünün Görevleri ve Yapısı", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: VI, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, ss. 1637-1654.
- Metin, İsmail ve Fethullah Eraslan. Türk Polis Tarihi, Cilt: 1, Asımlar Basım Evi, Ankara, 1984
- Milletimizin Hizmetinde 150 Yıl (1845-1995), Ankara, EGM Yayını, 1995.
- Nart, Faik. "Newyork Polisi Dedektif Şeflerinden Michael Fiachetti, Tehdit Mektubu Gönderen Bir Çeteyi Nasıl Meydana Çıkardı", Polis Dergisi, Sayı: 321, 1940, ss. 98-101.
- Okçabol, Derviş. "Teşkilat ve İdare Bakımından Türk Zabıtasının Tarihi Tekamül Safahatı ve Bugünkü Türk Polisinin Mahiyet ve Vasıfları", Polis Dergisi, Yıl: 26, Sayı: 6-317, EGM Yayınları, Ankara, (Mayıs 1939), ss. 21-34.
- Okçabol, Derviş. Zabıta Tarihi, (II.baskı), Polis Enstitüsü Yayını, Ankara, 1940.

- Öymen, Altan. Bir Dönem Bir Çocuk, İstanbul, Doğan Kitapçılık, 2002.
- Rhodes, Hanry T. F. “İngiltere’de Eski ve Yeni Kriminal Araştırmalar”, Polis Dergisi, Sayı: 325, 1941, ss. 99-101.
- Şahin, Eyüp. “Trabzon Polis Okulu”, Trabzon Polis Dergisi, Eser Ofset, 1999, Trabzon, ss. 38-42..
- Şahin, Eyüp. 1907’den 2000’e Polis Okulları, EGM Yayınları, APK Yayın No: 155, Ankara, 2001.
- Şahin, Eyüp. Türk Polis Teşkilatının Şanlı Geçmişinde ve Cumhuriyete Giden Yolda İz Bırakan Polisler, EGM Yayın No: 371, Ankara, 2004.
- Timur, Taner. Türk Devrimi ve Sonrası, 2. Basım, İmge Kitabevi, Ankara, 1993.
- Tongur, Hikmet. Türkiye’de Genel Kolluk, Kanaat Basımevi, Ankara, 1946.
- Tutel, Eser. “İkinci Dünya Savaşı’nda Beyoğlu”, Tarih ve Toplum, Cilt: XXIII, Sayı: 133 (Ocak 1995), ss. 24-31.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Resmi İnternet Sitesi, <http://www.tbmm.gov.tr/hükümetler>.
- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Yılığı: 1944-1945, Yayın No: 10, Başbakanlık Basın ve Yayın Umum Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1945.
- Yazman, Nazif. “Polis Mekteplerinin Tarihçesi”, Polis Dergisi, Yıl: 23, Sayı: 310, EGM Yayınları, Ankara, 1947, ss. 4201-4207.
- Yılmaz, Yaşar. Açıklamalı Polis Meslek Hukuku, Mustafa Kitabevi, Ankara, 1996.

İDARECİ ANILARI

Durmuş YALÇIN



Durmuş Yalçın, küçük bir Anadolu kasabası olan Mut'un köyünde 02.12.1928 yılında Ahmet-Emine çiftçinin çocuğu olarak dünyaya gelmiştir. İlkokulun 3 yılını doğduğu köyde, 2 yılını Mut'ta okumuştur. Ortaokulu Silifke'de bitirdikten sonra yakın civardaki okulların pansiyonlarında yer kalmadığı için Balıkesir Lisesinde paralı yatılı olarak okumaya başlamıştır. Liseyi Balıkesir'de bitirdikten sonra Mut Kaymakamı ile tanışır ve Siyasal Bilgiler Fakültesinin giriş şartlarını öğrenir. Daha sonra sınava girerek 4'üncülükle kazanır ve kaydını yaptırır. 1950 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesinin İdari Şubesinden mezun olur. Öğrenim hayatını Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinin fark derslerini vermek suretiyle devam ettirir ve 1956 yılında buradan da mezun olur. Üniversite hayatı dolu dolu geçer. Bu esnada bol bol kitap okuma fırsatı bularak ufkunu genişletir, dünyaya bakış açısını şekillendirerek yaşam felsefesinin ve dünya görüşünün temellerini atar.

İdarecilik mesleğinde, tam bir görev insanı olarak kendini ülkesi ve milletinin hizmetine adar. Mesleğe 27.07.1950 tarihinde Ankara Maiyet Memuru olarak başlar. 19.02.1951 yılında Kocaeli Maiyet Memurluğuna atanır. 15.11.1951-31.10.1952 yılları arasında askerliğini tamamlar. 31.10.1952'de Rize Maiyet Memurluğu, 24.11.1952'de tekrar Kocaeli Maiyet memurluğu görevlerinde bulunur.

25.01.1954 yılında Mazıdağı Kaymakamlığına, 05.12.1955'te Halfeti Kaymakamlığına atanır. 13.12.1956 yılında Elazığ 3. Sınıf Emniyet Müdürlüğü, 31.05.1958 yılında Zonguldak Emniyet Müdürlüğü, 24.06.1960 yılında Ankara Emniyet Trafik Şube Müdürlüğünde bulunur. 29.11.1960'ta 3. sınıf Mülkiye Müfettişliğine, 18.01.1963'te 2. sınıf Mülkiye Müfettişliğine, 22.05.1970 yılında 1. sınıf Mülkiye Müfettişliğine atanır. 08.07.1970 yılında Ağrı Valisi olur, 17.08.1971'de 1. sınıf Mülkiye Müfettişliğine döner. 29.02.1972'de Merkez Valisi, 03.03.1975'de Özlük İşleri Genel Müdürü, 24.11.1976'da Ankara Valisi, 13.02.1978'de Merkez Valisi, 03.12.1979'da Müsteşar, 15.09.1980'de tekrar merkez valisi olarak görevlendirilir. 02.06.1981 tarihinde ise emekliye ayrılır.

Meslek hayatı başarılarla dolu olup, çok sayıda takdirnameyle ödüllendirilmiştir. 09.11.1954'de Mazıdağı Kaymakamı, 07.08.1957 ve 04.09.1957'de Elazığ Emniyet Müdürü, 27.04.1959'da Zonguldak Emniyet Müdürü olarak görev yaparken ilgili İl Valiliğince, 08.11.1969'da 2. sınıf Mülkiye Müfettişi, 14.03.1972'de Mülkiye Müfettişi, 10.06.1972'de Merkez Valisi, 26.03.1976-10.04.1977-04.01.1978 tarihlerinde Ankara Valiliği görevlerini sürdürürken Bakanlık Makamınca, 22.11.1975'de Merkez Valiliği esnasında Devlet Bakanı ve 26.04.1977'de Ankara Valiliği görevini yürütürken Sağlık Bakanı tarafından takdirnameyle ödüllendirilmiştir.

HAYATIMDAN KESİTLER

Durmuş YALÇIN*

KAYMAKAMLIK ANILARI Köy Teftişi

6136 sayılı “Ateşli Silahlar ve Bıçaklar Hakkında Kanun” Resmî Gazetede yayımlanmış, ceza maddeleri yürürlüğe girmeden halkın aydınlatılması ve mevcut kanun kapsamındaki silah ve bıçakların tesliminin sağlanması İçişleri Bakanlığınca istenmişti. Jandarma Karakol Komutanı gittiği köylerden pek çok silahla dönüyor, Jandarma Bölük Komutanı ile beraber gittiğimiz köylerde bize silah teslim eden olmuyordu. Kanunu çok iyi anlatmamıza rağmen... Konuyu tahrirat katibi ile konuşurken o zamana kadar duymadığım bir fıkra anlattı:

“Ağanın biri çingenenin kızına aşık olmuş, kızı istemek için en itibarlı kimseleri göndermiş. Kız babası Nuh diyor peygamber demiyormuş. Durumu köyde bilmeyen kalmamış. Bıçkının biri ağaya ben bu işi hallederim demiş; ağa nasıl olacağını sorunca o işi bana bırak yanıtını vermiş; ağa öneriyi mecburen kabul etmiş; bıçkın kız babasına “ağa kızım istetmiş sen ne halt edipte kızını vermiyorsun” ve benzeri sözler söylemiş. Çingene de “senin gibi usulüne uygun lisanı münasiple kız isteyen olmadı ki” cevabını vererek kızını ağaya vermiş.

Siz onların anlayacağı dilden konuşmuyorsunuz herhalde dedi. Bu sefer üçümüz Haruk köyüne gittik. Köyün okulu, yolu yoktu, içtikleri su gölette toplanıyor hayvanlarla beraber göletten su içiyorlardı. Evler birbirine bitişik, damlar basıktı. Ocakta yanan odunun dumanı kapıdan çıkıyordu. Pencere çok azdı. Benden önce buraya bir kaymakamın gelmiş olacağını sanmadığım için muhtara başka bir kaymakamın köyü ziyaret edip etmediğini sordum, cevabı yaşlı bir köylü verdi. “30 sene önce silah toplamaya da bir kaymakam gelmişti”. İhtiyar köylü ne düşündü ne maksatla bu sözü sarf etti bilemem ama ben buraya kaymakamlar sadece silah toplamak için gelir anlamını çıkardım.

* Emekli Vali-Müsteşar

İhtiyarın cevabı yanağımda şaklayan bir tokat gibiydi. İçimde bir şeylerin ezildiğini hissettim. Teslim edilen iki mavzerin hiç mi hiç önemi kalmamıştı.

Köprü Ayaklarının Doldurulması

Yaz başları idi, Vali bayındırlık müdürü refakatinde olmak üzere Mazı dağı'na geleceğini bildirmişti. Tavsi köyünde inşa halinde bulunan köprübaşında karşıladım. Köprünün ayaklarının doldurulması gerekiyordu. Kışın yağmurlu karlı havalarda yol ayırımından Mazıdağı'na motorlu araçla gelmek mümkün değildi. Köprünün olmayışı da ayrı bir engel teşkil ediyordu.

Köprünün ayaklarının doldurulması için ne gibi bir yöntem seçeceğimizi konuşurken bayındırlık müdürü “20.000,00 liraya bu işi yaptırabilir misin?” dedi. Böyle bir deneyimimin bulunmamasına rağmen yapılacak işi bir gözden geçirdim ve 10.000,00 liraya yaptırım cevabını verdim. Vali “yarın başla sana 20.000,00 lira verelim” buyurdu.

Ertesi gün avans alarak kazma, kürek ve el arabası almak üzere Diyarbakır'a gittim, pazarlıkla adı geçen malzemelerden yeteri kadar aldım. İlçeye getirdim. İşçi yevmiesi bayındırlık müdürlüğünün fiyatlarına göre 300 kuruştı. İlçe merkezinden günlüğü 300 kuruştan işçi buldum, bir ikisini arabama aldım, diğerleri yaya olarak çalışma mahalline gittiler. Orada işçilere kısa bir konuşma yaptım, çok çalışana daha çok para vereceğimi ve takdiri iş bittikten sonra yapacağımı söyledim. Akşam en az çalışana 300 kuruş, daha iyi çalışana 325 kuruş ile 500 kuruş verdim, 2 işçi 500 er kuruş almıştı. Hiç itiraz eden olmadı. Aynı sistem iş bitinceye kadar devam etti. İlk gün 300 kuruş alanlar ertesi gün 325 kuruş ve daha fazla alabiliyordu. Herkes şevkle heyecanla daha çok kazanmak hırslı ile çalışıyordu. İnanılması güç bir paraya dolgu işini tamamlamıştım; 3.500,00 lira harcamıştık. Valimiz takdirname göndermekte hiç gecikmedi.

Köy Yolları Ne Oldu?

İlçe merkezine doğru dürtüst yol olmadığına göre köylerin hiç yolu yoktu dense yalan olmazdı.

Bununla beraber seleflerimin çalışmalarını inkâr da nankörlük olur. Köylere yol yaptırmak için güzergahı bayındırlık müdürlüğü elemanlarına tespit ettirdim. Elimizdeki kazma küreğe ilaveten bayındırlık müdürlüğünden de eksikleri tamamladım ve köylüleri ikna kampanyasına başladım. Yolun ekonomik yararlarından, mahsullerini kolayca pazara götüreceklerinden vb. bahsettim. Bizim pazara gidecek ürünümüz yok, yolda çalışacak aracımız yok, bize yol lazım değil dediler. Hastanızı doktora yetiştirirsiniz dedimse de hastayı araba ile

götürmek için paramız yok; diye dayattılar. Rus Çarı Deli Petro'nun metodu ile yolları yaptırdık ve kaymakam kendisi için yol yaptırdı dediler ve "kaymakam yolu" adını verdiler. Köprü ve menfez gibi alt yapıyı iyi yapamadığımızdan kışın yağın şiddetli yağmur yollarımızı yine araba geçemez hale getirdi. Yollarımız eski haline döndü.

Köy Çeşmeleri Nasıl Yapıldı?

Mazıdağı'nda çimento ile kumu karıştırıp harç yapacak kimse yoktu. Batı illerinden gelmiş bir kimse de eski aldığı işleri yarım bırakmış olmasına rağmen yeni iş peşinde idi. Eski işleri bitirmedikçe yeni iş vermeyeceğimi söyledim, öteki ilçelerde de iş alamadığından o da Siirt'e gitti. Eli işe yatkın bir köylü buldum, bayındırlık müdürlüğünde mühendis olarak çalışan, sonra Bakan olan Fehim Adak'a bu işçinin yetiştirilmesi ricasında bulundum. Midyat'ta çalışan ustaların yanında bir ay kadar çalıştı ve geldi. Buna ne usta ücreti ne de işçi ücreti verdim. İki ücret arasında bir ücretle çalıştırdım. Köylüler de imece usulü çalıştılar bu sayede az para ile pınarı olan köylerin çeşmelerini yaptırdık. Esas suya ihtiyacı olan uzun mesafeden su getirilmesi gereken köylerin suyunu parasızlıktan getirtilmedik.

Bayındırlık müdürlüğünden çeşmelerin keşfini yapmak için bir teknisyen gönderdiler. Bir köyün çeşmesinin keşfini getirdi, 50 torba çimento gideceğini hesaplamış. Safiyane bir şekilde fazla değil mi? diye sormam üzerine, 25 torba olsun cevabını verince tokadı yedi. O da vakit geçirmeden beni şikâyet etti. Şikâyetler üzerine kendimi savunma yöntemini o zaman öğrendim.

Özel İdare Binası Yanıyor

Özel idare memuru yaşlıca saygılı bir kimse idi, günde iki paket Yenice sigarası içiyordu. Karısı da iki paket Gelincik sigarası içiyor ve para harcaişları maaşları ile mütenasip görülmüyordu. Kesilen keçinin çoğunu onlar alıyor, kırk yılda bir gelen sebze ve meyvenin aslan payı onlara düşüyordu.

Son gelen mülkiye müfettişi tarafından düzenlenen teftiş layihasını inceledim, suistimal yapıldığına dair bir iddiaya rastlamadım. Üstü kapalı bir şekilde Özel İdare Müdüründen bizim hesaplara bir bakturmalarını istedim. Gelen müdür muavini de bir şey bulamadı; ayrıca memurun deneyimli ve dürüst olduğunu ifade etti. Ben de özel idare memurluğunun nasıl denetleneceğini bilmiyordum. Bilgisizliğin yöneticinin en büyük düşmanı olduğunu deneyerek öğrendim.

Durumu bütün açıklığı ile valimize arz ettim. Vali derhal İdil'e tayinini çıkardı. Özel idare memuru gitmemek için uğraştıysa da başarılı olmadı.

Kazadan ayrıldıktan birkaç gün sonra özel idare memurunun Suriye'ye geçtiği ve "24 yıllık memuriyetimi feda ediyorum, kaymakamdan intikam alacağım" dediği duyuldu. Oğlu Bursa'dan geldi, damadı da köyde karakol komutanımızda hava çok gergindi, tahrirat katibinin tabancasını aldım "karşımda elini cebine sokanı öldürürüm" tehdidinde bulundum.

Bir gece taş duvardan, toprak damdan ibaret tek göz özel idare binası ve içinde bulunan koca koca kütükler cayır cayır yanıyordu. Kütüklerin bir kısmı kurtarılabildi. Yeni bir özel idare memuru geldi, ben hâlâ ortada bir suiistimalin bulunduğunu iddia ediyordum ve yeni memurun bu konu üzerinde durmasını istiyordum. Bilgisizlikten düşüncemi kendim gerçekleştiremiyordum. Bir ay kadar sonra yeni özel idare memuru suiistimalin nasıl yapıldığını bulmuş belgelerle beraber geldi, durumu arz etti. Bulunan miktar çok bir şey değildi ama savcılığa bildirmek için yeterdi. Cumhuriyet Savağına hemen keyfiyeti intikal ettirdim. Birkaç gün sonra daha çok suiistimal kanıtlarına rastlandı ve mahkemeden gıyabi tevkif kararı çıktı. Bu sıralarda can güvenliğim açısından benim rızam hilafına valiliğın talebi üzerine Halfeti'ye naklim çıktı. Mahrumiyet hizmetini aynı yerde tamamlayamamıştım. Tevkif müzekkeresinin örneğini alarak kazadan üzülmekle ayrıldım. Mazıdağı ile irtibatımı kesmemiştim. Elazığ Emniyet Müdürü olduktan bir süre sonra suçlunun Bursa'da oğlunun yanında olduğunu öğrenince Bursa Emniyet Müdürüne yazdım. Orda yakaladılar; daha sonra hapishanede öldüğü haberini aldım.

Uygulanabilirliği Kaybolmuş Kanunlar

Halfeti'de orman kalmamış, bazı yerlerde ağaç kökleri bulunmakta. Bu durum sadece Halfeti'ye de mahsus değil. Hal böyle iken bazı kimseler ağaç köklerini söküp sallarla Birecik tarafına götürüyor. Hiç olmazsa ağaç köklerini korumak ve ağaçların yeşermesini sağlamak için orman kanununa aykırılığını da göz önünde bulundurarak köklerin naklini yasakladım, birkaç kişiyi mahkemeye verdim. Önce Birecik kaymakamı daha deneyimli, daha yaşlı ve ilçesinde sevilen bir kimse olarak bana öğüt verdi; arkasından valimiz aynı öğüdü yineledi. Gereçekleri kış kıyamette halkın ve özellikle hasta ve çocukların sağlığını koruması idi. Benim gerekçemde ormanların korunması... Ağaç kökleri sökülünce ilçenin çölleşeceği idi. Vali köklerin geçişine engel olmamam için bir yazı da gönderdi. Yasal hükümlere uygun karşı yazım üzerine nerede bir uygulama yeteneğini yitirmiş kanun varsa bulup uyguluyorsun diye beni azarladı. Mücadele ve yazılı sözlü haberleşmeler sürerken ilkbahar geldi ve ben Hukuk fark imtihanını vermek üzere izinli olarak ayrıldım. Sonra da emniyet müdürlüğüne geçtim.

Belediyeyi Denetleme

Halfeti Belediye Başkanı I. TBMM üyesi Efendilerden Yasin Bey çok iyi bir adamdı. Yolsuzluk yapmasına ihtimal yoktu. Ancak belediyelerin nasıl denetlendiğini öğrenmek istiyordum. Birkaç gün düşündüm, kanunları inceledim, kendime göre bir yol buldum ve başkana belediye hesaplarını denetleyeceğimi söyledim. Memnun oldu. Gelirlerine baktım, sarf evraklarını (harcama belgeleri) inceledim, encümen kararlarını gözden geçirdim; bana, her şey kanunlara uygun geldi. İçimde bir kuşku vardı, hiç denetleme görmemiştım, denetleme layihalarına da Mazıdağı'nda bakmamıştım, Halfeti belediyesi de yeni kurulmuştu.

Bir gün mülkiye müfettişi Sayın Adil Aktan teftişe geldi. "Belediye teftişinde yanınızda bulunabilir miyim?" diye sordum ve sebebini açıkladım. Memnuniyetle kabul etti. Bütün dikkatimle onu izledim ve uyguladığım yöntemin doğru olduğunu görerek, bir icat yapmış mucit gibi sevindim.

EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ ANILARI

Trende Yapılan Arama

Halfeti'den Elazığ'a emniyet müdürü olarak atandım. Emniyet müdürlüğü benim için yeni bir meslek sayılırdı. Önce emniyet ve asayişle ilgili mevzuatı ayrıntılı bir şekilde inceledim, memurların hal ve gidişini belli etmeden tarassut (gözetme) ettim. Zira emniyetçilere karşı menfi bir yargı ile göreve başlamıştım. Halkın psikolojik ve sosyal yaşantısına dair bilgi edinmeye çalıştım. Öğrenme safhasından sonra icraata sıra gelmişti. Kara nakil vasıtalarında arama yapıyorduk. Trenlerde böyle bir şeyin olduğunu duymamıştım. Kısa sürede güvenimi kazanmış olan baş komisere Yolçatı'ndan geçen trenleri arayıp aramadıklarını sordum. Aramadıkları cevabını alınca hemen bir ekip hazırladım ve trendeki yolcuların üstlerini ve eşyalarını arattım. Yolçatı'da trene binen ekip bir sonraki istasyonda iniyordu. Çok sayıda eski mavzer bulundu. Bu işlem devam etti, o kadar çok silah bulundu ki korkmaya başladım. Valiye de arz ettim, acaba hükümetin izni dahilinde mi bu silahlar geçiyor diye düşünmeye başladım?

Sonraları trenlerde silah bulamaz olduk. Burada bir şey daha öğrendim: Kaçakçılar ser verip sır vermiyordu; kaçakçılarda bulunan silahların menşeyini bir türlü öğrenemedik. Polisiye taktiklerin hepsini kullanmamıza rağmen... Silahlar bakkalda satılmadığına göre kaçakçıların silah aldığı kimseleri tanımaları veya onları nasıl bulduklarına dair bilgileri olması gerekirdi.

Zengin Oluyorduk

Oldum olası düzenli bir uykum yoktu. Bir gece saat 03:00 ten sonra yatakta sağa sola dönüp duracağıma teşkilatı kontrol edeyim deyip kalktım. Bir komiser ile iki polis memurunu alarak Malatya yoluna gelen geçen arabaları kontrol etmek için çıktık. Birkaç arabada bir şey bulamadık. Malatya'dan gelen özel plakalı bir araba dur ihtarımıza kulak asmadan ve hızlanarak uzaklaştı, ateşimize ateşle cevap verdi. Ciple ona yetişmemiz mümkün değildi. Elazığ'a gelince yollar üzerindeki jandarma ve polis karakollarına telefon ederek yola barikat kurmalarını, Elazığ'dan gelen taşıtları kesinlikle geçirmemelerini sonundan bana bilgi vermelerini rica ettim.

Henüz yatma hazırlığındayken, tan yeri ağarıken telefon geldi, Tunceli tarafından kaçan arabanın geldiğini fakat şoförden başka kimsenin olmadığını söylediler. Derhal karakola gittim, şoför yalnız olduğunu yemin ederek tekrarlıyordu. Arabanın çamurluğunda kurşun izi vardı, arabada en az üç kişinin olduğunu görmüştük. Komiser klasik polis taktiğine baş vurdu, amacımızın esas suçluyu yakalamak olduğunu, kendisini kurtarmak için elimizden geleni yapacağımızı söyledi ve tutanağa geçirdi. Şoför konuşmaya başladı, Van'a afyon götürdüklerini, malı Tunceli yolu üzerinde bir yere sakladıklarını, araç sahibinin kaçtığını, malın Malatya'da bir kimseye ait olduğunu ifade etti. Tunceli yolu üzerinde gösterdiği yerde üç teneke afyon bulduk. Malatya Emniyet Müdürlüğü ile işbirliği yaparak mal sahibinin ahırında ve ambarında arama yapıldı ve hatırladığıma göre orada da bir miktar afyon bulundu.

Kaçakçılığın Meni hakkında kanun hükümlerine göre yakaladığımız uyuşturucu maddenin gramından 10 tl olmak üzere ikramiye alacağımızı hukukçu arkadaşlarımız söylüyordu. Para konusunda şansımın bu kadar yaver olamayacağına inandığımdan bunu imkansız görüyordum. Savcı yardımcısı arkadaşım bunun ikramiyesinin grama göre değil kiloya göre yapıldığını ve çok cüzi bir miktar tuttuğunu söyledi. Üç sene sonra Fransa'ya giderken komiser ve polislerle beraber iki maaş nispetinde ikramiye aldık.

Eve Getirilen Halılar

Eşim, Sümerbank'ın taksitle sattığı halılardan bir tanesini satın alalım diyordu; Sümerbank müdürü de ricamı olumlu karşılamış, hah gelince haber vereceğini bildirmişti.

Dairede, birkaç kişi ile hararetle bir tartışma sırasında eşim telefonda "halıyı ben seçecektim, rasgele gönderilen halıyı istemem" dedi. Gelince konuşuruz diye yanıtladım ama ben eve halı göndermemiştim, hah gönderildiğin-

den de haberim yoktu. Sümerbank müdürü sorum üzerine telefonda “halılar daha gelmedi” cevabını verdi. Yanlışlıkla bizim eve halı gitmesi söz konusu olamazdı.

Akşam eve gidince, yine eşimin sitemi ile karşılaştım. Halıyı bizzat seçip almak istediğini yineliyordu. Şalvarlı, büyük başörtülü, şişman iki hanımın fayton ile halıları getirdiğini söyledi. Tipik genelev patronu tarifiydi bu.

Birkaç gün evvel genelevin iki binasında esrar bulunmuştu. Bu binaların kapatılması teklifinin altında imzam vardı. “Umumi Hıfzısıhha Kanunu” ile “Fuhuşla ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevî Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü” hükümlerine göre esrar bulunan binaların geçici bir süre kapatılması gerekiyordu. Kararı verecek komisyon sağlık müdürünün başkanlığında toplandı. Komisyon hemen önerimize uygun karar alacaktı ki söz aldım. Bulunan esrarın içilen esrarın artığı değil, hiç içilmemiş olduğunu, buna göre esrarın düşmanlık saiki ile konmuş veya dışarıdan atılmış olabileceğini, mamanın bir kusurunun olmadığını düşündüğümü belirttim. Bu kez karar değişti, teklifin reddine karar verildi. Öneriyi imza ederken de aynı şeyi düşünüyordum ama “esmayı üzerime sıçratmamak” için komisyonda görüşülmesini istemiştim.

Komisyonda bulunan küçük memurlardan birisi bunu, genelev patronlarına ulaştırmış, onlar da teşekkür sadesinde bu halıları bizim eve getirmişler. Genelev karakoluna telefon ettim. Sadece “bizim eve hah getirenler, derhal gelsin, halılarını alsın” dedim; karakol amiri tereddütsüz “baş üstüne” dedi. Demek ki çevre bu olaylardan haberdar olmuş. Yarım saat içinde patroniçeler geldi, bin bir özürle halılarını alıp gittiler.

Asayiş saatinde olayı Vali Vefik Kitapçığıl’e arz ettim; vali “keşke Harput Camisine verseydin.” dedi. Zira Harput Camisini onartıyor ve içini donatmaya çalışıyordu.

Silahlı Suçlu Yu Yakalama

Bir yaz günü, akşam üzeri, Defterdarla beraber Elazığ’ın en işlek caddesinde gezerken tak tak sesleri duydum, lastik patlamasına benzemiyordu; ceketimi defterdara verdim, ses gelen yere koştum. Elazığ’ın ileri gelenlerinden Hüseyin Dinç kanlar içinde yerde yatıyor, insanlar başına toplanmış şaşkınlık içerisinde bağırıp çağırıyorlardı. Yaralıyı hastaneye kaldırım dedim ve olayın failini sordum; Fırıncı Yusuf dediler ve gittiği istikameti gösterdiler. Çocuklar bana göre yaşlı bir adamın arkasından koşuyorlardı. Kaçanın Fırıncı Yusuf olduğunu sandığım için çocukları durdurdum ve ben o adamın arkasından koşmaya başladım. Adam bir eve girdi, ben de girdim, ev sahibesi adamın kaçtığı

yolu gösterdi. Sonunda adamı meydanda kısırdım, “ben emniyet müdürüyüm teslim ol” dedim; adamı gözüme kestirmiştim, karşı koyarsa etkisiz hale getireceğimi düşünüyordum, silahım boşalttı ve teslim oldu. Oradan geçen bir arabayı çevirdim, faille beraber arabaya bindim ve suçluyu karakola teslim ettim. Bu haber derhal yayıldı ve bana büyük itibar kazandırdı. Bir takdirname aldım.

Ertesi gün vali muavini “sen deli misin? adam sana ateş etseydi ne yapacaktın? iki gün sonra yakalansın, canını yolda mı buldun” diyerek yaptığım işin doğru olmadığını anlattı. Sonra alınan adli tıp raporunda fırıncı Yusuf’un akli melekelerinin yerinde olmadığını belirtmişti.

Üniversite Öğrencileri Zonguldak’a Geliyor

28-29 Nisan 1960 olayları sonucu üniversiteler tatil edilmişlerdi. Öğrenciler ailelerinin yanına gönderiliyordu. İstanbul’da okuyan üniversitelilerin bir otobüs ile Zonguldak’a hareket ettiklerini öğrendik. “Bizim Radyo”nun tahrik edici yayımları nedeniyle 28-29 Nisan olaylarının etkisi dalga dalga büyüyerek bütün yurda dağılıyordu. 40.000 işçi çalıştıran EKİ ve Karabük Demir Çelik Fabrikalarının bulunduğu Zonguldak’ın haşhaş illerimizin başında geldiğini düşünüyordum. Öğrencilerin garaja indiklerinde karşılayıcıları ile birlikte nümeyiş yapmalarından ve bu hareketin şehrin tamamına yayılmasından çekiniyordum. Bunu engellemek amacıyla EKİ’den ve vilayet şube başkanlıklarından temin ettiğim arabalarla öğrencileri garaja gelmeden evlerine göndermeyi planladım. Üniversitelileri Gaja Bayırı’nda karşıladım. Kimisi beni dinlemek istemedi ise de çoğunluk konuşmamı uygun buldu. Zonguldak’ın duyarlı halini ve “saçımızın bir teli için mesleğimi terk ederim, geliniz temin ettiğim arabalarla evlerinize gidiniz. Garaja gelen ailelerinize biz haber veririz.” dedim, aralarında biraz tartıştılar ve önerimi kabul ettiler. Böylece ne olduğunu kimse anlamadan sessiz sedasız öğrenciler evlerine kavuştular.

Öğrencilerden biri EKİ baş bahçıvanının oğluymuş. Lojmanımızın karşısındaki evde oturan baş bahçıvan yaptıklarından çok memnun kalmış. Bana teşekkür etti. Oğlu ile tanıştık, müdürlükten ağabeyliğe terfi ettim. Onun vasıtası ile gençlerle iyi bir diyalog kurdum. Bir gün bir genç geldi, “ağabey bu kadar sivil polise ne gerek var” diye sordu. Herkes tanımadığından şüphe ediyor ve onu polis sanıyordu. Bir kaymakam da aynı mealde konuşmuştu. Ben de bozuntuya vermeden “Bugünlerde de sivil polis çalıştırılmayacak da ne zaman çalıştırılacak?” cevabını verdim.

19 Mayıs geliyordu. Bayramda çıkacak bir kıvılcım azgın bir ateş döndürebilirdi. Başka illerden de teklif eden oldu mu? Bilmiyorum. Kaleme

aldığım valinin imzaladığı bir yazı ile Gençlik ve Spor Bayramının uygun bir zamanda yapılmasını önerdik. Bayram kutlamaları ikinci bir emre kadar bütün yurttan ertelendi.

Öğrenciler bayram münasebeti ile Atatürk'ün heykeline çelenk koymak istediler, üç kişinin çelenk koymasını uygun buldum. Onlar da kabul ettiler. Buna karşın öğrenciler üç kişi yerine belki elli kişi ile geldiler. Zaten biz de meydanda gerekli önlemleri almıştık. Polisin müdahalesinin sonuçlarını önceden kestirmek mümkün olmadığından bizzat öğrencileri dostane dağıtmak istedim. İtiraz eder gibi oldular, ben de bir genci kolundan yakaladım, karakola götüreceğimi söyledim. Bunu gören arkadaşları “arkadaşımızı bırakın gidelim” dediler. Olayın büyüme istidadı göstermesinden korktuğum için hemen öğrenciyi serbest bıraktım. Böylece bu anlaşmazlığı da tatlıya bağlamış olduk.

Bakanın Eşinin Şoförüne Yazılan Ceza

Bir gün polis memurlarından bir geldi, “park yapılması yasak yere park eden aracın şoförüne ceza yazdım; araç İçişleri Bakanının eşine tahsisli imiş ve arabayı kullanan da polismiş” dedi. Biraz sonra aracı kullanan elinde ceza makbuzu ile gelerek meslektaş olduğunu, cezanın silinmesini istedi, ceza yazılmadan evvel bu konuları düşünmesi gerektiğini söyledim. Birkaç saat sonra, normal mesai süresi nihayetinde tanıdığım, saydığım ve sevdiğim meslek büyüğüm özel kalem müdürü geldi; “Hanımefendinin cezanın iptalini, polisin mağdur olmamasını istediğini” söyledi. Amacımın bakanın hanımının şoförüne ceza yazdırıp meşhur olmak olmadığını, ihtilal idaresinin gücünü bildiğimi, ancak kanuni görevini yapmış bir memura yazdığı cezayı iptal et demenin amirlikle bağdaşmayacağını, zaten polislerin moralinin sıfır olduğunu, katil polis söyleminin onları çok etkilediğini samimiyetle ve saygı ile arz ettim. Özel kalem müdürü bu işin iyi olmadığını söyleyerek ayrıldı; ertesi günü yine geldi, benzer konuşmalar yaptık, iki tarafta görüşünde direndi. Konuşmanın en hararetli yerinde “Hanımefendi ben kimsenin ekmeği ile oynamak istemem diyorlar, iyi düşün” diyen meslek büyüğüme bu gibi durumlarda verilen klasik “vatanın her yerinde görev yaparım” cevabını verdim.

Sonradan bu meslek büyüğüm beni özlük işleri genel müdürlüğüne atadı, emekli yıllarımızda bu olayı gülererek anlatırdık.

MÜFETTİŞLİK ANILARI

Müfettişlikten Uzaklaştırma İsteği

Burdur'un Tefenni ilçesi Karamanlı beldesi belediye başkanı Ömer Aşık hakkında pek çok ihbar ve şikâyet dilekçesi gelmiş, ben de Burdur belediye

başkanı hakkında soruşturmaya gidecektim. Teftiş Kurulu Başkanı “bu dosyayı da sana verelim mi?” dediler. Tabii bu bir emirdi. Dosyayı alelacele bir karıştırdım ve teftiş kurulu başkanına mahallinde verilecek dilekçeleri de alıp, onlar hakkında da işlem yapmayı teklif ettim. Onay ona göre çıktı. Danıştay’ın her olay hakkında ayrı ayrı onay alınması gerektiğine dair kararı henüz çıkmamıştı.

Karamanlı’da müfettiş geldiğini duyan dilekçe ile geldi. Hiç kimseyi geri çevirmedi. Dilekçe çoktu ama konular hemen hemen aynı idi. Pek çok konu hakkında soruşturma yapıyordum. Hatırımda yanlış kalmadı ise zimmetine para geçiren bir tahsildarı işten el çektirdim, suçları ve suçluları tespit ettim, belgeleri topladım. Fezlekeyi yazmak üzere Ankara’ya geldim.

EGO’da fezleke üzerinde çalışırken Teftiş Kurulu Başkanımız beni Bakanın çağırıldığını, hemen beklediğini söyledi. İşi bıraktım ve bakanın huzuruna çıktım, yanlarında sınıf arkadaşım Burdur Milletvekili Faik Kırbaşlı vardı, onu görünce çağırılma sebebini anladım. İçişleri Bakanlığına Seyfi Öztürk vekalet ediyordu. Birkaç nezaket cümlesinden sonra “Ömer Aşık’ı işten el çektir” emrini verdi, bu işin bu kadar kolay olacağını sanıyordu. Hukuki durumu, uygulamalarımızı anlattım; ısrarla emrini yineledi, “bu durumda da sanık işten el çektirilmeyecekte ne zaman çektirilecek” deyince “sayın bakanım 2490 sayılı Kanuna muhalefet eden belediye başkanları işten el çektirilecek olsaydı, Türkiye’de görev başında belediye başkanı kalmazdı. Ayrıca soruşturmalarda, soruşturma sona erdikten sonra değil tahkikatın selameti bakımından tahkikatın başında veya işin durumuna göre ortasında işten el çektirilir. Şimdi el çektirirsem vicdanıma karşı bunun hesabını veremem, tahkikat bitmiş fezleke yazma aşamasındayım” deyince asabi hali geçmemişti ama işi pazarlığa döktüler, fezlekeyi kaç günde yazabileceğimi sordular. Bir ayda dedimse de konuşarak yirmi güne indirdik. Meselenin kapandığını sanıyordum. Sonradan öğrendiğime göre Müsteşarımız Osman Meriç’e, benden müfettiş olmayacağımı, derhal kaymakamlığa gönderilmemi emretmiş. O da hakkımda sitayişkâr sözler söylemiş ve konu kapanmış. Beni bakanla karşı karşıya bırakan, beni benden alacağı bilgilere göre savunmayan teftiş kurulu başkanımıza karşı ruhumda oluşan kargınlığı bir türlü telafi edemedim. Müsteşarımıza karşı duyduğum sevgi ve saygıyı da frenleyemedim.

Üç Evet Bir Hayır, Hayırlar Kazandı

1969 seçimleri nedeni ile Dr. Faruk Sükan’ın yerine Prof. Dr. Ragıp Üner bağımsız İçişleri Bakanı oldu. Mülkiye müfettişliği uhdemde olarak özel kalem müdürlüğünü yürütüyordum. Bir gün Başbakan yurt içi gezi dönüşü hava

alanına geldiler. Bakan karşılamak istiyordu; Müsteşara sordu “uygun olur efendim” dedi. Emniyet Genel Müdürü uygun olura ilaveten ben şimdi karşılamak için gidiyorum cevabını verdi. Arkadaşım Mülkiye Müfettişi, Özel Kalem Müdürü aynı görüşü belirtti; ben ise “Seçim Kanununa binaen karşılamanızda bir sakınca yok. Ancak siz tarafsız bir Bakan olduğunuz için, Başbakanın Ankara’ya kadar gelmesini bekleyemeyecek kadar da acele bir işiniz olmadığına göre; tarafsızlık açısından karşılamaya gitmenizin doğru olmayacağını düşünüyorum” dedim. Bunun üzerine Bakan ABD Cumhurbaşkanının söylediği “8 evete karşı 5 hayır, hayırlar kazandı” sözüne nazire olarak “3 evet 1 hayır hayırlar kazandı” dediler.

VALİLİK ANILARI

Gece Denetlemesi

Kısa sürede üç bakana özel kalem müdürlüğü yapmıştım. Haldun Menteseoğlu’nu 1960 ihtilali sonunda tanımıştım. Kendisini sever ve sayardım. Bir süre özel kalem müdürlüğünü yaptıktan sonra valiliğe tayin isteyip istemediğimi sordular, valilik istenmez mi idi? Önceki teklifi kabul etmediğim için yakınlarımın çok eleştirisine muhatap olmuşum. İsterim deyince “şu anda üç yer boş, ister onlardan birine istersen bekle ilerde boşalacak vilayetlerden birine tayinini yapalım” dediler. İlk defa valiliğe atanacak olmam nedeni ile kimsenin kıskançlığını tevlit etmemek ve deneyim kazandıktan sonra daha büyük illerin yönetimine talip olmak niyeti ile uygun bulurlarsa Ağrı’yı istediğimi arz ettim. Kararname çıkıncaya kadar beklemeden vekaletle Ağrı Valiliğine başladım. Bakanlar Kurulu Kararıyla 5439 sayılı Kanuna göre yani kendi kadromla atanmam daha sonra yapıldı.

Bir gece saat 02:00’den sonra şehri rahat rahat gezmek, nelerin olduğunu görmek amacıyla, sadece şoförle beraber gezmeye çıktım. Polis devriyelerine, mahalle bekçilerinin durumuna, lokanta ve kahvelerin kapanıp kapanmadığına, anormal bir durumun bulunup bulunmadığına baktım. Bazı vatandaşlarla da karşılaştık. Karşılaştığım insanlar gördüklerine inanamıyorlarmış gibi bana bakıyorlardı. Bu olayı takip eden günlerde gördüklerim hataları düzeltmek isterken bazı yerlerden yaptığım işin tehlikeli olduğuna dair ikazlar aldım.

Genel olarak da cesaretim övülüyordu.

Okul İhaleleri

1971 yılında yaptırmayı düşündüğümüz ilkokulların ihale belgelerini zamanından önce hazırlattım. İhale günü geldiğinde talipliler Daimi Komisyon

odasının kapısında toplanmışlardı. Zarfları komisyonun açıp en uygun fiyatı vermiş olana ihale yapılması esastı. Taliplilerin önünde zarfların açılmasının daha uygun olacağını, dışarıda sonucu bekleyeceklerine içerde bizimle beraber işlemleri görmelerinin bir sakıncasının bulunamayacağını düşündüm; herkesi komisyonun toplandığı salona davet ettim. Bir heyecan dalgası esti. 1934 tarihli 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanununu masanın üzerine açtım ve zarfları açmaya başladık. Çok güzel bir ihale oldu; fiyatı çok kıranları ikaz dahi ettik. Bu arada bir maddenin yorumunu yanlış yapmış olduğumuzu sonradan fark etmiş olmama rağmen, herkes yaptığımız işin kanuniliğinden ve doğruluğundan emindi. Mahalli gazete övgü dolu yazılar yazdı. Daimi Komisyon üyeleri memnun gözüküyorlardı.

İnşaatı Denetleme

Okulların yapımını güzel bir şekilde ihale etmenin huzuru içinde, kaliteli yapılması için de gereken tedbirleri aldım. İnşa edilecek her okula bir teknisyen görevlendirdim. Teknisyen sayısı ihtiyaçtan fazla idi.

Bir gün genel meclis üyelerinden biri geldi, gayet saygılı ve çekingen, “İNŞAATI BİR KONTROL ETSENERİZ” dedi. Her okula bir teknisyen görevlendirdiğimi, bayındırlık müdürünün de kontrol etmesini istediğimi, benim mühendis olmadığımı, denetlesem de bir yarar sağlayacağımı sanmadığımı, merak etmesine gerek olmadığını ifade ettim. Gitti ama izahatımdan tatmin olmamış bir hali vardı. Birkaç gün sonra yine geldi, çok sıkılgan, söyleyip söylememekte tereddütlü, suç işlemiş gibi ellerini ovuşturarak, konuşmaya başladı. Beni çok sevdiğini, dürüstlüğümü ve çalışkanlığımı takdir ettiğini, mühendis olmadığımı bildiğini, okul binalarının yapımını yerinde görmemin iyi olacağını yineledi. Bir konunun tekrarlanmasına tahammül edemediğimden “haydi beraber gidelim, istediğin okulun inşaatını mahallinde görelim” dedim, 15 dakika içinde yola çıktık. Köye gidince muhtar da buldurdum, okul yapımının nasıl gittiğini sordum, kendi şivesi ile iyi olduğunu belirtti. Hep beraber inşaatın bulunduğu yere gittik, teknisyen de oradaydı, harca baktım çimento konmamış gibiydi, çimentosuz harç olmaz deyince çimentosunu koyup karıştırdıkları yanıtını verdiler. Duvarın alt kısmından kurumuş harca baktım, elimde dağılıverdi, birkaç denemede de aynı sonuca varınca yapılanları yıktırdım, teknisyene el çektirdim, yine geleceğimi söyleyerek ayrıldım. Genel meclis üyesi bu sefer cesaretle “sizin mühendis olmadığınızı biliyordum ama bu okulun yapılmasına da izin vermeyeceğinizi tahmin ediyordum” cümlesini bir kaç kez fırsat buldukça yineledi.

Köyden Ağrı'ya dönüşte “vali bey bizim kerpiç binalar 30 senede yıkılmaz sizin kireçle, çimento ile yaptırdığınız binalar bir iki senede yıkılır, bu ne iştir?” sorusunu da ihmal etmedi. Ruhumda kabaran isyanı bastırmakta çok zorlandım. Doğru söze ne denirdi? Bu olaydan sonra ne yaptığımı söylemeye lüzum var mı? Yapılmakta bulunan bütün okulları birkaç kez denetledim ve denetlettim. Sonucu göremeden Ağrı Valiliğinden ayrıldım.

Gece Arabanın Önüne Atlayan Çocuk

Bir gece saat 22:00 sıralarında köyden dönüyordum. Birden bire birisi arabanın önüne atladı; şoför zor fren yaptı, biraz da korktum. Araba durunca okul çağında bir çocuk “vali baba beni okut” dedi. Olanaklarımız kafamdan süratle geçti. Bir yol bulamadım ama yarın valiliğe gel konuşalım dedim. O gece ne yapabilirim diye düşündüm. Veteriner müdürlüğü binası yeni yapılmıştı ve çok boş odası vardı, üstelik kalorifer tertibatı da vardı. Müdür de sınıf arkadaşımın kardeşi anlayışlı bir kimse idi. Kitap, defter parasını da ben karşıladım. Kendileri ile konuşmamış olmakla beraber askerin karavanasından yararlanabileceğimi tahmin ediyordum. Ertesi gün çocuk geldi, veteriner müdürü memnuniyetle yer hazırladı, hatta yatakta temin etti, Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay'ın eski yaveri Piyade Alay Komutanı Albay Baha Özbilen teklifimi içtenlikle kabul etti; yemek dışında sabun ve giyecek verebileceğini ifade etti. Çocuğu okula yerleştirdik. Kitap, defter, kalem gibi masraflarım karşıladım, biz karavanadan kalan yemekleri istemiştik, albay daha çoğunu verdi. Öğrencinin arzusunu yerine getirmenin huzuru içindeyken bunu duyan bir çocuk daha geldi. Bir öğrenciyeye sağlanan imkanlar iki öğrenciyeye de yeterdi. Onu da aynı şartlarda yerleştirdik. Derken öğrenci sayısı dörde yükseldi Ağrı Yardım Sevenler Derneği Başkanı olan eşim de kıt kaynaklardan yardım sağlamaya çalışıyordu. Öğrencilerin masraflarının bana ait olan kısmını dernek üstlendi. Öğrencilerin dördü de sınıflarını geçmişti. Ağrı'dan ayrıldıktan sonra biri ile birkaç defa haberleştik. Mektubunun birinde “bende okuyup iş sahibi olunca bir fakir öğrenci okutacağım” diyordu.

Yardım Sevenler Derneğinin çalışmalarını gören Ağrılı Mehmet Ali Karaca yurt yaptırmak isteyen derneğe yurt yerini de bağışlamıştı. Valilikten ayrılışımızla beraber yurt yaptırmaya fikri de öldü.

Halk Eğitim Merkezine Film Makinesi Alınması

Ağrı'da halkın gidebileceği tek sinema vardı, ben görmemişim ama gidenler ahırdan bozma olduğunu söylüyorlardı. Ben askerî sinemadan yararlanıyordum. Kendimi halktan kopmuş kabul ediyor, halkın gitmediği sinemadan

yararlandığım için kendimi suçluyordum. Okul çocuklarının şiveleri de bozuktu, sinemanın burada çok yararlı olacağını sanıyordum. Kömür satışından kalan 80.000 lira ile bir sinema makinesi almayı düşünüyordum. Ankara'ya geldiğimde makine satan yerlerde araştırma yaptım, teklifleri aldım. Ağrıya gidince işlemleri tekemmül ettirdim. Halk Eğitim Merkezinin koltuklarını değiştirdik. Özel idarenden bir memuru müdür olarak atadım. Sinemayı çalıştırmaya başladık. Fiyatlar öteki sinemanın yarısı idi, salon her gece doluyordu. Gündüzleri okullar öğrencilerini getiriyor 50 kuruşa sinema seyrettiriyor ve toplanan para ile okulun ihtiyacını karşılıyorlardı. Bana göre herkes memnundu. Öteki sinema sahibi hariç... O da vakit geçirmeden şikâyet dilekçesini bakanlığa gönderiyor, bizde cevaplıyoruz. Mülkiye Müfettişliğine atanınca şikâyetin yenilendiğini, Milli Eğitim Bakanlığının da sinemanın kapatılması emrini verdiğini, valiliğin de uydugunu öğrendim.

Ramazanda Lokantaların Açılması

Mülkiye Müfettişi iken bir Ramazan günü eşim ve çocuklarımla birlikte Konya'dan Mut'a gidiyorduk. Konya'nın meşhur etli ekmeğinden yemeyi düşündük. Bildiğim fırının kapalı olduğunu görünce civarda bulunan bir kimseye neden kapalı olduğunu sordum. Adamcağız hayretle yüzüme baktı ve ramazan münasebeti ile sadece bu fırın değil bütün lokantalar kapalı demişti ve o gün aç kalmıştık.

1971 yılı Ramazan ayında bir gün daireden eve giderken İranlı turistlerin cami etrafında birer ikişer kümeler halinde ellerindeki ekmekleri yediklerini gördüm. Yol üzerinde bulunan lokantanın Ramazan dolayısıyla kapalı olduğu cama yapııştırılan yazıdan anlaşılıyordu. Eve gitmeyi geciktirdim ve derhal lokantacıyı buldurdum. Hal hatır sorduktan sonra "turistleri aç bırakmaya hakkımız yoktur, hemen açın" deyince "çevre nasıl karşılar beyim" dedi. Onu bana bırak dedim ve lokantayı açtırdım. Valilik emri ile açıldığını belirterek lokanta faaliyete geçti. Bunu gören öteki lokantada aynı yöntemi izledi ve turistler Ramazanda da arzu ettikleri yemekleri yiyebildiler.

İçimdeki Ukde

Eleşkirt ilçesinde benden önce yapılan ve hiç kullanılmadan yıkılan bir okulun olduğunu öğrendim. Okulu kontrol edenler hakkında soruşturma açtırdım. Soruşturmayı bayındırlık müdürü yürütüyordu. Müdür sempatik, dürüst görünüşlü, uyumlu bir kimse idi. Ben soruşturma sonunda lüzumu muhakeme kararı verileceğinden emindim. Onun için tahkikatın seyri ile ilgilenmedim. Sonradan öğrendim ki İdare Kurulu men'i muhakeme kararı

vermiş. Nasıl olsa Danıştay'a gidecek orada düzeltilir diye düşündüm. Bir de vali muavini başta, kurul üyelerini incitmemek istedim. Ama bu olayı hâlâ unutamadım. Emekli olan müdürü Kızılay'da görünce içimdeki ukdeyi ona naklettim, olayı ve neden men'i muhakeme kararı verildiğini hatırlayamadığımı söyledi.

Mülkiye Müfettişliğine Dönüşüm

12 Mart 1971 muhtırası verilmişti, garip bir rastlantı, o gün İş Bankası Yönetim Kurulu Üyesi Ağrılı dostumun gönderdiği İş Bankasının çıkardığı üç ciltlik Anayasamız kitabını aldım. Kitapları kutusundan çıkarmaya gerek görmedim. İlk çıkan valiler kararnamesinde ismim yoktu. Bana göre böyle bir muameleyle gerekte yoktu. Bununla beraber bir beklenti içindeydim. 23Nisan'da İmar ve İskan Bakanı Selâhattin Babüroğlu geldiler, Bayramı kutladıktan sonra vilayetimiz hakkında kendisine bir brifing verdim. Çok memnun kaldılar, brifing sonunda "vilayetine bu kadar hakim bir vali görmedim" iltifatını esirgemediler. Ayrılırken "her valiyi merkeze almayacağız, müsterih olarak görevine devam edebilirsin" dediler. Temmuz ayında ise eski kadroma üçlü kararname ile iade olundum. Tabiatıyla Sayın Babüroğlu'nun bundan haberi yoktu. Valiliğe giderken Bakanlar Kurulu kararı ile gitmiştim. Kararnamenin iptali için Danıştay'a açtığım davayı da kaybettim. Hatırşinas Ağrılılar parti farkı gözetmeksizin Ağrı'da kalmam için uğraşmak istediler, bunu valilik statüsünün gerekleri ile bağdaşır bulmadığımdan teşekkür ederek reddettim. Sayın Babüroğlu ile kalbi yakınlığımız o zaman başlamıştı.

Mülkiye Müfettişliğine atanınca Erzurum'a kadar otobüs bileti aldım, Erzurum'dan da uçakla hareket edecektim. Erzurum Valisi Necmettin Karaduman ağabeyim otobüsle geleceğimi duyunca telefonla valilik arabasını gönderiyorum onunla gel, burada yemek yeriz ve gidersen dedi. Kabul etmek istemedim, kimseye kırgın olmadığımı otobüsle Erzurum'a gitmeyi samimiyetle istediğimi söyledimse de kabul ettiremedim. Sonuçta Ağrı Valiliği otosu ile Erzurum'a geldim.

Ankara'ya gelince hemen teftiş kurulu başkanımız, genç yaşta kaybettiğimiz, değerli insan Ali ağabeye çıktım, görev talep ettim. Teftiş edilecek yerlerin listesini çıkardı, "gitmek istediğin yerleri seç" buyurdu. Ben "siz nereleri münasip görürseniz, oraya giderim." yanıtını verdim. Tartışmayı ben kazandım.

Kanun Tasarıları Hazırlama

Valilik yapanlara isterlerse Merkez Valiliği kadrosu veriliyordu. Bu uygulamadan yararlanarak merkez valisi kadrosuna geçtim. Nihat Erim Başbakandı.

Her konuda kanun tasarıları hazırlıyorduk; komisyonların ya başında ya içinde idim. Başbakanlığın bir genelgesi vardı; diğer bakanlıklar tarafından hazırlanan tasarılarla 15 gün içinde yanıt verilmezse bakanlığın görüşünün olumlu kabul edileceği bildiriliyordu (Sonradan bu uygulama kaldırıldı). Bundan dolayı boş geçirilecek zamanımız yoktu. Aktif görevde imişim gibi çalışıyordum. Merkez Valisi iken takdirname alan benden başkası var mı bilmiyorum?

Bir gün kanun tasarı hazırlayan komisyonların birinin toplantısına gidiyordum. Sınıf arkadaşım nüfusçu Mehmet Çan'a (Nüfus İşleri Genel Md. çalıştığı için kendini öyle takdim ederdi, sonra başarılı bir Adalet Bakanı oldu) rastladım. Ne yaptığımı sorunca kanun tasarıları hazırladığımızı anlatıyordum, birden sözümü kesti. "Durmuş boşuna devletin kâğıdını harcamayın, emeklerinize de yazık" dedi. Maalesef dediği oldu. Hazırladığımız tasarılardan hiçbirini kanunlaşamadı.

Devletin Parasına Kıyamayan Kaymakamlar

Devlet Bakanlığında Cumhuriyetin 50. yılı kutlamalarını yönetiyordum. 80 milyon liramız vardı. Harcama yönetmeliğinde ita amirine geniş yetkiler verilmişti, başka bir ifade ile ita amiri gönderdiğimiz parayı istediği gibi harçayabiliyordu; kanun bize bu yetkiyi vermişti. 50. yıl kutlamalarının daha farklı olmasını sağlamak için çeşitli etkinliklerimiz arasında kaymakamlara da 2.500'er TL. gönderdik. Kutlama ile ilgili olmak üzere o zaman da az sayılan bu parayı istedikleri gibi harçayabileceklerini bildirdik. Bazı kuruluşlar çok çok rahat bir biçimde parayı sarf ederken ve yeni ödenek isterken bizim kaymakamlar ise iki kilo çikolata, bir bayrak, bir depo benzin aldıktan sonra kalan parayı iade ettiler. Bazıları daha cömert davranıp bayrak sayısını ikiye çıkarmıştı. Bir defa daha anladım ki Mülki İdare Amirlerinin devletin parasını harçarken elleri titriyordu.

Bir Valimizin Verdiği Ders

Bizim sınıflara yakın, bizden büyük sınıftan çok sevdiğim bir vali ağabeyim, bir meslektaşın vali kararnameinde olup olmadığını sordu. Klasik cevabı verdim. "Kararname henüz tekemmül etmedi" dedim. Yemin ederek kimseye söylemeyeceğini, aramızda kalacağını, sırf merak ettiği için sorduğunu, ısrarla bildirdi. Mizaç itibarıyla de ketum olmama karşın pek bir sakınca da görmeyerek sorduğu kişinin kararnamede olmadığını söyledim. Bir saat kadar sonra o kişi genel müdürlükte idi. Tatsız bir durum oldu. Bir daha ne olursa olsun kimseye benzer bir şey katıyen söylemedim; bilinmesinde sakınca olmayanları bile

Kesin Emre Teşekkür

Ankara'da valilik görevine başladığım 1976-Ocak ayının ilk günlerinde anarşik bir olay oldu. Telsizlerden karışık ve uç görevlilerin ne yapacaklarını belirtmeyen sesler çıkıyordu. Müdahale ettim ve net olarak yapılması gerekenleri emrettim. Bunun üzerine hiç beklemediğim ve mutut olmayan anonslarla karşılaştım: “Sayın Valimiz kesin emir verdiğiniz için teşekkür ederiz”. Daha sonra aynı mealde telgraflar gelmeye başladı. Bu bir huzursuzluk ve ilk yapılacak işin ne olduğunun göstergesi idi.

Anonslara Cevap Vermeyen Nöbetçi Müdür Muavini

Ankara Emniyet Müdürlüğünde her gün bir müdür muavini nöbetçi müdür olarak görev alır, durumun icabına göre emniyet güçlerini sevk ve idare ederdi. En kıdemli müdür muavininin nöbetçi olduğu bir gün Maltepe'de Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademisinin civarında büyük olaylar çıktı. Müdür muavini, Emniyet müdürünün ve diğer görevlilerin anonsuna yanıt vermiyordu; ben de araya girdim bana da cevap yoktu. Başka bir müdür muavinini görevlendirdik, o günkü işleri onun vasıtası ile halletmeye çalıştık. Akşam üstü saat 18:00 sıralarında esas nöbetçi müdür muavininin anonsu duyulmaya başladı, ama artık onu muhatap olarak almıyorduk. Kendisi tayinini çıkarttı.

İstanbul Eğleniyor

Ankara'nın Başkent olması münasebetiyle 13 Ekim 1976 gecesi Ankara Ticaret Odasınınca Marmara Otelinde bir gece düzenlenmişti. Toplantıya katılanlar dans edip eğleniyorlardı. Neşeli bir hava bütün salonu sarmıştı. Alkolün verdiği rahatlık içerisinde espiriler, nükteler, şakalar birbirini takip ediyordu. Saat 24.00 sıralarında bir kemancı sahnede yer aldı. Kemanı ile eğlenceye ayrı bir tat katıyordu. Bir ara “yıl 1920 Beyoğlun'dan aşağı iniyoruz, sağlı sollu meyhanelerden, kafeşantalardan, barlardan gelen müzik sesi ruhları çoşturuyordu, İstanbul eğleniyordu, yıl 1922 böyle bir eğlence görülmemiştir, bütün İstanbullu mest olmuştur” dedi. Pişmiş aşı soğuk su katmamak istedim. Kemancıyı masama çağırdım, “seneleri 1925'ten başlat” dedim. Sarhoş haliyle benim kim olduğumu da bilmeden “birisi seneleri 1925'ten başlat diyor öyle olsun” sözlerinden sonra sanatını icra etmeye başladı. Ertesi gün kemancıyı Valiliğe çağırdım. Bir çok kimse kemancının iyi bir adam olduğunu, beni tanımamış bulunduğunu, affetmemi istedi. Kemancı da gelmeden önce koca bir çiçek gönderdi.

Kemancı mahcup, ellerini ovuşturarak geldi. Oturttum, hal hatır sordum. Dedim ki “1920-22 yıllarında biz Türkler kan ağlıyorduk, hayat memmat mücade-

leşi veriyorduk. İstanbul'daki Türkler de aynı durumda idi. İstanbul'da eğlenenler gayri Müslimlerdi, Rumlardı, Ermenilerdi. Evet Türklerden eğlenenler vardı ama onlar işbirlikçilerdi, düşmanla beraber olup bizi arkamızdan vurmak isteyenlerdi. Bunu düşünerek bir daha aynı hatayı işlememen için seni ikaz ettim.” Bunun üzerine kemancı ellerime sarıldı, usulünce af diledi.

ODTÜ’de Silah Araması

ODTÜ yurtlarında silah bulunduğu dair ihbarlar alıyorduk. Jandarma alay komutanı çok çalışkan ve güvenilir bir albaydı. İstihbaratının sonunda silah bulunduğunu tespit ediyor, yeteri kuvveti olmadığından genel komutanlıktan yardım istiyor ve reddediliyor. Durumu bana arz etti, kendi imkanlarımızla aramayı yapalım dedim. İlçelerden jandarma getirttiriyor ve Ulucanlar'daki ceza evinde arama yapacakmış gibi konuşlandırıyor. Cumhuriyet Savcımızla görüşüyor. (C.Savcısının söylediklerini burada yazamayacağım için özür dilerim) savcı arama kararını bugün alamayız diyor. Müteessir bir şekilde valiliğe geldi. Durumu anlattı. Ben “albayım siz aramayı yapınız, bir sıkıntı olursa 1918 sayılı Kaçakçılık kanununa göre arama emri veririm, sorumluluk bana ait” dedim. Birkaç gün evvel bir arama yapılmış arama yapılacağı duyulduğu için bir şey bulunamamıştı. Bu sefer gafil avlanabilirlerdi. Arama yapıldı, albay telsizle 18 tabanca ve 23 dinamit lokumu bulunduğunu bildirdi. Sanıklar adliyeye gönderildi. Dikkat ediniz silahlar öğrenci yurtlarında bulunuyor. Failler de öğrenci...

MÜSTEŞARLIK ANILARI

Vali Kararnamesinin Hazırlanması

Bakanlık onayı ile Yüksel Cavuşoğlu özlük işleri genel müdür vekilliğine, Teoman Ünüsan Özlük İşleri Genel Müdür Yardımcılığı vekilliğine, ben de müsteşar yardımcılığı vekilliğine atanmıştık. Normal kararnamelerin çıkmasına kadar bekleyecek zamanımız yoktu, yapılacak çok iş vardı. Göreve merasimsiz başladık. Vatandaşların, bu kadar kalabalık gruplar halinde müracaatlarına ilk defa şahit oluyordum. En küçük istekleri Bakana iletmek istiyorlardı. Bakan da bana gönderiyordu. Genellikle isteklere olmaz diyordum; çünkü mevzuata uymayan iltimas mahiyetindeki dileklerin yerine getirilmesini imkansız görüyordum. Bu durum aleyhimde şikâyetlere neden oluyordu. Çok yakından tanıdığım milletvekilleri bile benden yakınıyordu. Tabir yerinde ise başımı kaşıyacak vaktim yoktu. Bakan odası ile müsteşar muavini odası arasında mekik dokuyordum .

Memuriyete başladığım andan itibaren protokol kurallarına uymaya ve büyüklerime ve küçüklerime saygılı davranmaya çok dikkat etmişimdir (Ankara

maiyet memuru iken vali muavini Fethi Tansuk telefonda ve yüz yüze konuşmalarımızda bana hep saygılarını sunduğu için bende onu taklit ediyordum). Bulduğum makamın geçiciliği idraki içerisinde, belki biraz da iş yükü nedeni ile müsteşarı ziyaret edememişim; farkında değilim. Bir gün müsteşar telefonla “Bakanlığımızdaki usulleri bilmiyor musun? Niye beni ziyaret etmediniz?” dedi. Özür diledim ve zamanları varsa hemen geleceğimi söyledim. Zamanlarının bulunduğunu öğrenince ziyaret görevimi ifa ettim. Müsteşara hatamı düzeltme olanağı verdikleri için teşekkür ettim.

Başbakan vilayetlerdeki valiler ile merkezde bulunanları ismen tanıyorlardı, kafasında kararnamenin çatısı adeta hazırdu. Başbakanın hafızasına hayran kalmamak mümkün değildi (1979 yılında merkeze alınan valilere verdikleri yemekte bir defa gördükleri valilere bile ismi ile hitap etmeleri şaşkınlık yaratmıştı.). Boş bulunan illere derhal vekil vali gönderildi. Sonradan asaleten atanacaklarını onlarda biliyordu, kamu oyunun kanaati de bu yönde idi. Vali olmak isteyenler, vekil valileri çeşitli nedenlerle beğenmeyenler, vilayetlerine gönüllerinden geçenlerin vali olmadığını görenler yüksek sesle eleştirilerini yapıyorlardı. Başbakan 15 vali ve 54 kaymakam bulun talimatını vermişler ve illeri saymaya başlamışlardı: Diyarbakır, Siirt, Bitlis, Kars, Ordu... İlçeler içinde Siverek, Fatsa, Lice... Emniyet ve asayiş açısından vilayetlerin taşıdıkları özelliklere göre vali atanması düşünülüyordu. Anarşi ile ciddi bir mücadeleye girilecekti. Bu nedenle kısa bir süre içinde Vali kararnamesi hazırlandı, saat 03:00 sıraları idi. Ertesi gün gerekli evraklar düzenlenerek Cumhurbaşkanına imza ettirilecekti. Saat 17:00 ye kadar hazırlıklarımızı tamamlayacağımızı tahmin ediyordum. Saat 17:00 de Cumhurbaşkanlığı Köşkünde olacaktım. Başbakan ve İçişleri Bakanı Köşke hareket ettiler, biz gerekçeleri henüz bitirememiştik. Yazılmakta bulunan gerekçeleri kısaca yazdırıp Köşke bende çıktım. Başbakan ve İçişleri Bakanı Cumhurbaşkanının huzuruna çıkmışlardı. Kararname koltuğumda ben de doğru huzura çıktım. Cumhurbaşkanımızın “iyice tetkik ettiniz mi Beyefendi” sorusuna “evet Sayın Cumhurbaşkanım” cevabını arz ettim. Cumhurbaşkanısı kararnameyi hemen imzaladılar (Valiliğim sırasında bir çok kez Cumhurbaşkanımızın iltifatlarına mazhar olmuşum, takdirlerini lütfetmişlerdi). Kararnamenin bazen olduğu gibi valilere tebliğ edilmeden radyodan ilan edilmesini istemiyordum. Tebliğ işlemi tekemmül edinceye kadar kimsenin duymaması da istenmişti. Pek çok gazeteci dostumu bu nedenle üzümüştüm. O gece işlemler tamamlanmış, tebligat yapılmış ertesi gün Resmî Gazetede kararname yayınlanmış ve radyoda okunmuştu. Hatırımda yanlış kalmadıysa hükümetin ilk büyük kararnamesiydi bu... Yüksel Çavuşoğlu, Teoman Ünüsân ve ben vekalet görevlerine devam ediyorduk.

Tunceli'de Karakol Basılması

Bir gün asayiş raporlarını okurken Tunceli ili Pertek ilçesi Pınarlar karakolunun teröristlerce (o zaman anarşistler diyorduk) basıldığı, karakol komutanı ile bir erin şehit edildiği, 11 tüfeğin zorla alıp götürüldüğü ve faillerin belli olmadığı bildiriliyordu. Tüylerim diken diken oldu. Öfkemden kabıma sığamıyordum. Jandarmadan ve emniyetten hiç ses çıkmıyordu. Ertesi güne kadar nasıl beklediğimi tahmin etmek mümkün değil. Bunu yaşamak gerek. Ertesi gün Bakana asayiş toplantısı yapma teklifinde bulundum. Bakan Orhan Eren'di, Ankara Milletvekili olduğu için valiliğim zamanından tanışırđık. Valiliğimi beğendiğini sanırdım, “çok kötü bir vali idin ama vazgeçilmez bir müsteşarsın” diyecek kadar yakındık. “Bir şey mi var?” deyince sinir sistemimin elverdiği ölçüde sakin olmaya çalışarak durumu arz ettim. Asayiş saatinde Emniyet Genel Müdürü, Jandarma Genel Komutanı ile Bakanın başkanlığında toplandık. Bakanın sorusuna Emniyet Genel Müdürü ve Jandarma Genel Komutanı kayda değer bir şey yok dediler. Sıra bana gelince aklımın erdiği, gücümün yettiği, sinir sistemimin müsaade ettiği nispette olayın vahametini anlattım. 1937-38 olaylarından bahsettim. O zaman bir jandarmanın tesadüfen şehit edilmesine gösterilen tepkiyi dile getirdim. Bu olayın doğrudan doğruya devlete karşı gelmek olduğunu, bir isyan hareketi ile karşı karşıya bulunduğumuzu, bunun geçiştirilecek bir olay olmadığını, vakit geçirmeden Genel Kurmay Başkanına ve Başbakana arz edilmesi gerektiğini arz ettim. Bunun üzerine Jandarma Genel Komutanı, “olayı bildiğini, faillerin tespit ve yakalanması için ekip çıkardığını, failler buluncaya kadar karılarının yanlarına dönmeme talimatı verdiğini” ifade ettiler. Bakanlık makamında randevular ayarlandı, önerim üzerine Genel komutan ile Genel Müdür, Genel Kurmay Başkanına, Bakan, Başbakana konuyu arz ettiler. Başbakan Kamuoyuna yaptıkları beyanlarda ve Sıkıyönetim Komutanları toplantılarında konuyu olağanüstü etkili bir şekilde açıkladılar. Müsteşarlığım süresince Pınarlar Karakolu baskınının failleri tespit edilip yakalanmamıştı (Hakkın rahmetine kavuşmuş olan Jandarma Genel Komutanı ve Emniyet Genel Müdürü ile ahenkli bir şekilde çalıştığımızı da ifade etmeden geçemeyeceğim.

Fatsa Çarşısında Sohbet

Bakanımız Orhan Eren'in refakatinde emniyet genel müdürü ile birlikte Ordu'ya gittik. Hatırımda yanlış kalmadı ise Ordu'ya getirilecek askeri birliğe kalacak yer bulmak amacındaydık. Vali bizi karşılayınca Bakan valilik arabasına geçti, ben bakan arabasında idim ve arabada klima vardı. Ordu'ya varınca ter içinde kalmış Bakanımız “sizin valiler hamamı seviyor galiba”

dediler. Espriyi anlamadım. Sonra vali arabasında klima olmadığını öğrendim. Valilikte vilayetin bildiğimiz asayiş durumu hakkında vali bilgi verdi. Kaymakamlarla görüşüldü. Ben mevcut kaymakamların bütün söylediklerini dikkatle dinledim ve notlar aldım. Deniz manzaralı bir okul binasına askerin yerleşebileceğine karar verdik. Dönüş yolumuz üzerinde buluna Fatsa'da emniyetin veya jandarmanın bahçesinde mola verdik. O zaman Fatsa anarşi bakımından çok kritik bir ilçemizdi. Bazılarınca kurtarılmış ilçe diye niteleniyordu, ayrıntıya girmiyorum. Gelmişken çarşığı gezme ve esnafla konuşma teklifinde bulundum. Orda bulunan tüm yetkililer önerime sıcak bakmadılar. Ankara Valiliğim sırasında yakın işbirliği içinde bulunduğumuz, çok yardımlarını gördüğüm, jandarma operasyonlarında alınan önlemlerin mahiyeti hakkında beni aydınlatan rahmetli Orhan Paşamızda bana olan olumlu duygularının da etkisi ile önerim karşısında yer aldı. Bakanımız mütereddit gibiydi. “O zaman ben yalnız gidiyorum” deyince başta bakan olmak üzere hepimiz çarşıya gittik. Bakan esnafla konuştu, hal hatır sordu, fiyatları öğrenmek istedi. Esnaf Bakanı aralarında görmekten memnun idi. Sohbet çok sıcaktı. Huzuru kalple vedalaştık. Bakanımız dönüşte esnafla görüşmenin çok iyi olduğunu bildirdiler.

İzmir’de Öldürülen İki Kişinin Adli İşlemlerin Yapılamaması

Hatırında kaldığına göre İzmir’in Kadife Kale bölgesinde anarşistlerce iki kişi öldürülmüş ve polis o mıntıkaya giremediği için, cesetler olduğu yerde kalmış; ne doktor ne savcı maktullerin yanına gidebilmişler. Dostum Vali Nazmi Çengelci ile görüşerek ertesi gün mutlaka bir operasyon yapıp cesetlerin defnedilmesinin ve adli işlemlerin yapılmasının sağlanmasını kararlaştırdık. Operasyonun tatil gününe tesadüf etmesine rağmen erkenden kalkıp daireye gittim. İzmir’den haber bekliyordum. Nazmi Bey telefon etti ve üç şehidimiz var dedi. Öyle bir deyişi vardı ki buna sen sebep oldun der gibi idi. Yahut ben böyle algıladım. Çok müteessir oldum. Konuşacak halim kalmamıştı, Telefonu kapatır kapatmaz boşandım, hüngür hüngür 15-20 dakika ağladım. Kendime gelince Valimize “Atatürk Samsun’a çıktı tarih yazdı, şehitlerin olabileceğini de düşündü, o zamandan sonra milyonlarca kişi Samsun’a çıktı kimse onları bilmiyor, biz anarşiye karşı vatani savunuyoruz, kanun hakimiyetini sağlamak için başka yol yoktur, üzülmemek elde değil ama görevimizi yapmak zorundayız” dedim. Nazmi Bey de “tabii tabii” diyerek bana moral vermeye başladı.

İçişleri Bakanının refakatinde şehitlerin cenaze merasimine katılmak için İzmir’e gittik. Şehit ailelerine baş sağlığı diledik. Bir şehidin yaşlı eşi “eşimin ölümüne sebep olanlar Allah’ından bulsun” diye ağlıyordu. “Eşimi öldürenler” demiyordu. Bilinçli mi bilinçsiz mi bilmiyorum ama bu söz yüreğime işledi.

Kimseye bir şey diyemedim. Cenaze merasimi çok hazindi. Kendimi zor tutuyordum. Merasimden sonra polislerle konuştuk, baş sağlığı diledik ve dilimizin döndüğü kadar onlara moral vermeye çalıştık.

Yardım Talebine Verilen Cevap

Çorumda yine olaylar olmuş, mahalli güçlerle olayın önlenmesi mümkün olamadığı gibi çıkan olaylar yatıştırılamamıştı. Vali ile iletişim halinde idik. Vali en yakın garnizon olan Amasya'dan usulüne göre askerî güç istemişti. Valimizin verdiği bilgiye göre, biz askerî güç beklerken sabahleyin tugay komutanı yalnız olarak ne kadar güce ihtiyaç var, onu tespitte geliyor. Tabi büyük bir sükuti hayale uğruyoruz. Sosyal olaylara anında müdahale etmek ateş bacayı sarmadan ateşi söndürmek gerekir. Geç kalındığında meydana gelen tahribat olayın cesametini aşabilir. Zihinlerde ve ruhlarda oluşan tortunun etkisi yıllarca sürebilir.

Zile'deki Toplumsal Olaya Kuvvet Şevki

Zile'de iki grup arasında çatışma çıkmış ve mevcut kuvvetlerle olay bastırılmamıştı. Vali Yardım talebinde bulunmuştu. Toplumsal olaylara istek halinde derhal müdahalede bulunulması için Yozgat'ta bir Jandarma komando taburu konuşlandırılmıştı. Buradan kuvvet gönderilmesini J.Genel Komutan Yardımcısı Korgeneral Mehmet Kırıl'dan rica ettim. “Olur ama sabahı beklememiz gerekir, gece şoförler kaza yapabilir” cevabını verdi. “Paşam olaylar sabahı beklemez ki” deyince “sorumluluğu kabul etmeyiz” dedi. Benim “sorumluluğu üzerime alıyorum” yanıtım üzerine kuvvet gönderildi. Sabah öğrendik ki gece kuvveti götüren askerî araçlardan biri devrilmiş ve iki askerimiz şehit olmuş. Bu birliklere gece araç kullanacak şoför verilemez miydi? Çok üzüldüm. Hayatımda unutamadığım olaylardan biri bu.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ocak 2007 - 31 Mart 2007 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU'nun Yurtdışı Ziyaretleri

- 15-16 Ocak 2007 tarihlerinde, AB Gayrı Resmi Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısına katılmak üzere, Almanya Federal Cumhuriyeti'ne resmi bir ziyarette bulunmuştur.
- 15-16 Şubat 2007 tarihlerinde, Gürcistan İçişleri Bakanı Ivane Merabishvili'nin davetlisi olarak, ikili ve heyetlerarası görüşmelerde bulunmak, ayrıca Türkiye ile Gürcistan arasında imzalanması öngörülen "Batım Uluslararası Havalimanı'nın Ortak Kullanımına İlişkin Anlaşma'nın Bakanlığımızı ilgilendiren ek protokolünü imzalamak üzere anılan ülkeye resmi bir ziyaret gerçekleştirmiştir.
- 01-03 Mart 2007 tarihlerinde, Yemen Cumhuriyeti Başbakan Yardımcısı ve İçişleri Bakanı Tümgeneral Dr. Rashad Mohammed Al-Alimi'nin davetlisi olarak anılan ülkeye gitmiştir.
- 29-31 Mart 2007 tarihlerinde, ikili ve heyetlerarası görüşmelerde bulunmak üzere, beraberindeki heyet ile Pakistan'a resmi bir ziyarette bulunmuştur.

Bakan Abdülkadir AKSU'yu Ziyaret Eden Yabancı Heyetler

Azerbaycan İçişleri Bakanı Ramil Usubov ve beraberindeki heyet, İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu'nun resmi davetlisi olarak 09-11 Ocak 2007 tarihlerinde ülkemize gelmişlerdir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Nüfus ve Vatandaşlık İlleri Genel Müdürü Mustafa DÖNER, 30 Ocak 2007 tarihinde "Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Başkanlar" toplantısına katılmak üzere, 19-23 Mart 2007 tarihleri arasında ise "Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonunun genel kurul ve büro çalışma grubu toplantılarına katılmak üzere Strazburg-Fransa'ya resmi bir ziyarette bulunmuşlardır.

• Personel Genel Müdürü Mustafa YAMAN, 18-25 Mart 2007 tarihleri arasında eğitim amacıyla İngiltere'ye gönderilen Kaymakam Adaylarının tutum ve davranışlarını yerinde görmek üzere anılan ülkeye gitmişlerdir.

10 Ocak İdareciler Günü

• Türk İdareciler Günü, 10 Ocak'ta Türk İdareciler Derneği tarafından Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü toplantı salonunda düzenlenen törenle kutlanmıştır. Törenlere Milli Savunma Bakanı Vecdi GÖNÜL, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Şahabettin HARPUT, Devlet Eski Bakanı Güldal AKŞİT, çok sayıda vali ve kaymakam katılmıştır.

Tören programı, saygı duruşunun ardından İstiklal Marşı ve Vatan Marşının okunmasıyla başlamış, ardından Ankara Devlet Opera ve Balesi müzik dinletisi sunmuştur. Atatürk'ün idarecilere seslenişi dile getirildikten sonra, Türk İdareciler Derneği Genel Başkanı Utku ACUN açılış konuşmasını yapmıştır. Milli Savunma Bakanı Vecdi GÖNÜL ile İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Şahabettin HARPUT birer konuşma yapmışlardır. Program Mülki İdare Amiri Şair Sadık ALTINKAYNAK'ın şiir dinletisi ile sürmüştür.

Bakanımız Abdülkadir AKSU'nun İdareciler Günü nedeniyle aşağıdaki mesajı yayınlamıştır:

Türk idareciler Derneğinin Sayın Başkanı,

Değerli İdareciler...

Mensubu olmaktan gurur duyduğum idarecilik mesleğinin bu mutlu gününde çok arzu etmeme rağmen, dost ve kardeş Azerbaycan Cumhuriyeti içişleri Bakanının ülkemizi ziyaretleri nedeniyle aranızda bulunamamanın üzüntüsü içinde, benim için çok ayrı bir yeri ve önemi olan idareciler gününüzü kutluyor, ülkemize hizmet yarışına hiç yılmadan devam edeceğiniz, inancıyla ailelerinize birlikte mutlu, huzurlu, sağlıklı ve başarılı bir yıl diliyorum.

Bin yılları aşır gelen devlet geleneğimizde ve dünyaca kabul gören medeniyetimizde temel yapı taşı olan Mülki İdare Amirliği, şerefli bir maziye sahip ve beklentileri hiç boşa çıkarmamış bir meslek gurubudur.

Sizler, bulunduğunuz yörede, devleti ve hükümeti temsil sıfat ve yetkisiyle, vatandaşımızın can, mal ve ırz emniyetinin güvencesi, kalkınma planlarının başarılı uygulayıcısı ve takipçisi, ayrıca yöresinin atıl durumda bulunan güç ve kaynaklarını harekete geçiren birer toplum önderisiniz.

Mülki idare Amirlerimiz; Cumhuriyetimizin ve onun temel değerlerinin, Atatürk ilke ve inkılaplarının daima yılmaz bekçileri olmuşlardır.

Demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetinde, daima devletin bu niteliklerine bağlı kalmış ve demokrasinin yerleşmesinde önemli fonksiyonlar üstlenmişlerdir.

Değerli İdareciler,

Ülkemizin her alanda gelişip kalkınabilmesi, devletle vatandaş arasındaki münasebetlerin daha olgun bir seviyeye çıkarılması ve devlet çarkının sür'atli, düzenli ve ahenkli işletilmesi Hükümetimizin öncelikleri arasında yer almıştır.

Dört yılı aşkın icraatımızda; hantal, ağır işleyen kamu yönetimi mekanizması yeniden şekillendirilerek, ülkemizde “Vatandaş Odaklı Yönetim” sisteminin yerleştirilmesi konusunda gayret gösterilmiştir.

Vali ve kaymakamlarımızın önderliğinde; köylerimize sağlıklı içme suyu ve standardı yüksek yol hizmeti götürülerek ülkemizin yıllardır ertelenmiş sorunları çözüme kavuşturulmuş, ayrıca, eğitimden sağlığa, turizmde çevreye, birçok altyapı hizmetleri gerçekleştirilmiştir.

Sizler elinizdeki imkanları harekete geçirerek yerine getirdiğiniz bu hizmetlerinizle devlet-millet bütünleşmesine önemli katkı sağlamakta, vatandaşlarımızın sorunlarına sahip çıkarak, devletin saygınlığını artırmaktasınız. Sizlerin başarısı, aynı zamanda devletin de başarısı olmaktadır.

Uzun yıllar ifa ettiğim idarecilik mesleğinin sıkıntılarını çok iyi bildiğim inancındayım. Ülkemize ve milletimize kamu hizmeti sunarken kendi problemlerini unutan değerli meslektaşlarımızın sıkıntılarını gidermeyi tüm siyasi hayatını boyunca görev bildim.

Çalışmalarınızın ve gayretlerinizin karşılığı olmamakla birlikte, fazlasıyla hak ettiğinize inandığım, ancak geçtiğimiz aylarda gerçekleştirebildiğimiz birinci sınıf mülki idare amirliği uygulamasının camiamıza hayırlı olmasını diliyorum.

Mutlu ve müreffeh bir Türkiye hepimizin hedefidir. Arzumuz ülkemizin dünyanın en ileri, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla işlediği çağdaş bir ülke haline gelmesidir.

Bu duygu ve düşüncelerle; plaket, ödül ve onur belgesi almaya hak kazanan değerli arkadaşlarımızı kutluyor, bütün idarecilerimizi bir araya getiren Türk İdareciler Derneği Yönetim Kurulu Başkan ve üyelerine teşekkür ediyor, hepinize en içten muhabbetlerimi sunuyorum.

Ülkemize ve ulusumuza ışık tutmayı kendine görev edinen Türk İdareciler Demeği, yazılı ve görsel basında ülkemizin sorunlarının çözümüne ve Türk Kültür birikimine katkı yapanlara taktir ve şükranlarını sunmak ve bu çalışmalara omuz vermek üzere ödül vermeyi benimsemiştir.

Bu bağlamda birinci ödül tarihi bize sevdiren Prof. Dr. İlber ORTAYLI'ya verilmiş, ödülü törene katılmayan ORTAYLI yerine Akşam Gazetesi temsilcisi

İsmail KÜÇÜKKAYA, Bakanlığımız Müsteşarı Şahabettin HARPUT'tan almıştır. İkinci ödül basın dünyasından tanıdığımız ve TRT'deki programlarıyla farklı ülke ve kültürleri ülkemize tanıtan, kültürel ve siyasal analizlerle izleyicilere yeni ufuklar açan sunucu ve yapımcı Banu AVARA'a İçişleri Eski Bakanı Selahattin ÇETİNER tarafından verilmiştir. Üçüncü ödül ise Çanakkale Destanının anlatıldığı TRT yapımı dizinin yapımcısı Ahmet YENİLMEZ'e Dernek adına ödül Milli Savunma Bakanı Vecdi GÖNÜL tarafından verilmiştir. Kurum ödülüne ise TRT layık görülmüş olup Emekli Valilerimizden Cahit BAYAR tarafından kurum adına TRT Genel Müdür Yardımcısı Muhsin METE'ye verilmiştir.

Vali Hüseyin Ögütçen "Başarı Ödülü" Kastamonu Doğanıyurt Kaymakamı Mehmet YEŞİLBAŞ'a Emekli Vali Hüseyin ÖGÜTÇEN tarafından verilmiştir.

Vali Celalettin Tüfekçi "Meslek Ödülü"nü Türk İdareciler Demeği Genel Başkanı Utku ACUN'dan Edirne Vali Yardımcısı Abdulkadir YAZICI almıştır.

Vali Galip Demirel "Sosyal Hizmet Ödülü"nü ise Birecik Kaymakamı Tuncay SONEL'e Devlet Eski Bakanı Güldal AKŞİT vermiştir.

İlk kez bu yıl verilmeye başlanan "Şehit Kaymakam Ersin Ateş Ödülü" başarılı çalışmalarından dolayı Muş Varto Kaymakamı Dr. Mehmet TANIŞIR'a verilmesi kararlaştırılmış ve ödül İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Şahabettin HARPUT tarafından verilmiştir.

Emekli olan mülki idare amirleri ile vefat eden Mülki İdare Amirlerinin yakınları Bakanlık ve Dernek tarafından plaket ve belge verilmek suretiyle onurlandırılmışlardır.

Sivil Savunma Teşkilatının 48. Kuruluş Yıldönümü

• Sivil Savunma Teşkilatının 48 inci kuruluş yıl dönümü 28 Şubat 2007 tarihinde yurt düzeyinde düzenlenen çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Genel Müdürlükteki kutlamalara 27 Şubat tarihinde başlanmış, Sıhhiye Abdi İpekçi Parkında 27 Şubat-1 Mart 2007 tarihleri arasında üç gün süre ile Sivil Savunma Sergisi açılarak tanıtım çalışmaları yürütülmüştür.

28 Şubat Çarşamba günü sabah saat 9.30'da Genel Müdür Atilla ÖZDE- MİR başkanlığında, Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Şube Müdürleri, Sivil Savunma Kolej Müdürü, Ankara Sivil Savunma İl Müdürü, Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürü, Sivil Savunma Koleji Öğretmenleri ve Sivil Savunma Uzmanlarından oluşan bir heyet Cumhuriyetimizin kurucusu büyük önder Mustafa Kemal ATATÜRK'e minnet ve şükranlarını sunmak üzere Anıtkabir'de mozoleye çelenk koyarak saygı durumunda bulunmuşlardır.

Saat 10.30'da Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR başkanlığında Genel Müdür Yardımcılarımız Özdemir ÇAKACAK, İ.Ejder KAYA, Daire Başkanlarımız Sabahattin ÖZÇELİK, A. Bumin ŞENGÜN, A. Hamdi USTA ve Alaeddin GÜLER, Sivil Savunma Kolej Müdürü Sadrettin İNCİ, Ankara Sivil Savunma İl Müdürü Cahit ÖZBEN ile Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürü Metin GÖKTER'den oluşan bir heyet Müsteşarımız Şahabettin HARPUR'u makamında ziyaret etmişlerdir.

27-28 Şubat - 1 Mart tarihlerinde Abdi İpekçi Parkında açılan Sivil Savunma Sergisinde; Sivil Savunma hizmetlerini tanıtmak ve halkı Sivil Savunma konularında bilgilendirmek ve bilinçlendirmek amacıyla arama ve kurtarma, ilk yardım araç-gereç ve malzemeleri ile resim, afiş ve broşür gibi yayınlar sergilendi, hizmete yönelik gösteri ve uygulamalar gerçekleştirildi.

Kutlamalara 07 Mart Çarşamba günü de devam edilmiş, sabah saat 11.00'de Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR başkanlığında bir heyet Bakanımız Abdülkadir AKSU'yu makamında ziyaret etmiştir. Saat 13.00'te Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğü konferans salonunda yapılan törene Bakanımız Abdülkadir AKSU, Müsteşarımız Vali Şahabettin HARPUR, Ankara Valisi İ. Kemal ÖNAL ile Bakanlığımız ve kamu kuruluşlarının üst düzey yöneticileri, öğrenciler ve basın mensupları katılmıştır.

Törende, büyük önder Atatürk, şehitlerimiz ve afetlerde hayatını kaybeden insanların anısına yapılan saygı duruşunun ardından, İstiklal Marşı okunmuş, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliklerinin yurt içi ve yurt dışındaki faaliyetleri ile ilgili sinevizyon gösterisi gerçekleştirilmiştir.

Törende Bakanımız Abdülkadir AKSU ile Genel Müdürümüz Atilla ÖZDEMİR birer konuşma yapmışlardır.

İçişleri Bakanımız Abdülkadir AKSU yaptığı konuşmanın özeti aşağıda verilmiştir.

Değerli Çalışma Arkadaşlarım,

Saygıdeğer Konuklar,

Sivil Savunma Teşkilatının Değerli Mensupları,

Basınımızın Seçkin Temsilcileri,

Sivil Savunma Teşkilatımızın Kuruluşunun 48. yılı münasebetiyle düzenlenen bu törende sizlerle beraber olmaktan duyduğum memnuniyeti belirterek, hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

Değerli Konuklar,

Büyük yıkım ve ölümlere yol açan savaşlar ve cephe gerisindeki silahsız sivil halkın tehlikelere maruz kalması Sivil Savunma Teşkilatlarının kurulması zorunluluğunu doğurmuştur.

Öte yandan, savaşların yanında; deprem, sel, heyelan ve yangın gibi doğal afetler de insanların hayatını etkileyen temel faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sivil Savunma Teşkilatları başlangıçta savaş konseptine göre yapılanmışken, son derece büyük boyutlu can ve mal kaybına neden olan afetler nedeniyle “Sivil Savunma”dan “Sivil Korunma” Konseptine geçilmiştir.

Ülkemizin coğrafi konumu, topografik yapısı ve iklim özellikleri nedeniyle, yaşadığımız doğal afetlerle mücadelede daha etkin bir yapıya sahip olmamız zorunlu hale gelmiştir.

Bu nedenle Sivil Savunma Teşkilatı ’nı, hayatımızın her alanında yer alan arama ve kurtarma çalışmalarında; herkesin yardımına koşan bir seviyeye taşımak öncelikli hedeflerimiz arasında yer almıştır.

İçişleri Bakanı olarak görev yaptığım dört yılı aşkın sürede; sivil savunma teşkilatı, eğitimli uzman personeli, gelişmiş araç, gereç ve ekipmanlarıyla başta depremler olmak üzere, trafik kazası, çığ düşmesi, bina çökmesi, sel ve su baskınları gibi doğal ve teknolojik afetlere en kısa sürede müdahale edebilecek bir yapıya kavuşturulmuştur.

İl ve bölge esasına göre konuşlandırılan arama kurtarma ekip ve birliklerimiz, sadece yurtiçinde değil yurtdışında da afetlerden mağdur olmuş insanların imdadına koşmuş ve koşturmuş devam edecektir.

Birliklerimiz Cezayir’den İran’a, Endonezya’dan Pakistan’a dünya’rın dört bir yanında meydana gelen afetlerde çok başarılı icraatlarda bulunmuşlardır.

Değerli Konuklar,

Marmara depreminde yaşanan sıkıntılar, müdahale etmedeki sürat ve teknik donanımın yanında haberleşmenin de ne derece önemli olduğu gerçeğiyle bizi yüz yüze getirmiştir.

Bu nedenle, bir afet anında merkezle birliklerin ve illerin acil ve kesintisiz haberleşmesini sağlamanın yanında görüntü ve data aktarımı da yapacak “acil haberleşme sistemi” tamamlanmış olup, biraz sonra hep birlikte açılışını yapacağız.

Ayrıca, birliklerimizi kendi hizmet binalarına kavuşturma noktasında da önemli mesafeler kat ettik.

Memnuniyetle belirtmeliyim ki, göreve geldiğimiz 2002 yılından beri yaptığımız çalışmalarla 11 birliğimizden 9’u kendi tesislerinde hizmet verirken duruma gelmiştir. Erzurum Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliğimiz ise bu yıl içinde yeni binasına taşınacaktır.

Bugün hizmete sunacağımız 16 araç ve 2007 yılı için alımı planlanan 29 araçla, arama kurtarma birlik ve ekiplerimiz daha da güçlenecektir.

Öte yandan yerel yönetim reformu sürecinde çıkardığımız il özel idaresi ve belediye kanunu ile; artık sivil savunma teşkilatımızın yanında, il özel idarelerimiz ve belediyelerimiz de afetle mücadelede daha etkin çalışma yapabileceklerdir.

Saygıdeğer Konuklar,

Afetlerin, ülkelerin gücünü ve sınırlarını aşan etkisi, afetlerle mücadele konusunda uluslararası işbirliğini zorunlu hale getirmiştir.

Bu işbirliği çerçevesinde hem BM, AB, NATO gibi uluslar arası kuruluşlar ile hem de bölge ülkeleri ile bilgi ve tecrübeler paylaşılmakta, faydalı deneyimler ülkemizde de uygulamaya konulmaktadır.

Bu kapsamda sudan cumhuriyeti'ne yaptığım ziyaret esnasında davetim üzerine bir sivil savunma heyeti ülkemize gelerek iki ülke arasında işbirliği anlaşması imzalanmıştır.

Ayrıca Moğolistan ve Suriye'den gelen ekiplere arama-kurtarma eğitimleri verilmiştir.

Yine Türk işbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı (TİKA) aracılığıyla mali ülkesi tarafından yapılan arama-kurtarma ve ilk yardım konularındaki eğitim talebinin yerine getirilmesinde mutabık kalınmıştır.

Değerli Konuklar,

Afetlerle mücadelede, uluslararası kuruluşlarla işbirliği yanında, üniversiteler, meslek odaları ve sivil toplum örgütleriyle işbirliğine de özel bir önem vermekteyiz.

Biz, asayişin sağlanmasında önleyici koluğu, hastalık vuku bulmadan önce koruyucu hekimliği ne kadar önemli görüyorsak; afet vuku bulmadan ona hazırlıklı olmayı da o kadar önemli görüyoruz.

Son dört yılda 50 ilimizde, örnek sivil savunma tatbikatları gerçekleştirilmiştir. Bu tatbikatlardan en önemlisi geçtiğimiz Kasım ayında İstanbul'da gerçekleştirilen tatbikat olmuştur. İstanbul'a bağlı beş ilçede ve oniki ayrı alanda gerçekleştirilen tatbikatta, 5644 personel, 257 resmi ve özel kurum ile 21 gönüllü kuruluş aktif olarak görev almıştır.

Bütün bunların yanında afet ve acil durumlarda il ve ilçedeki çalışmalarını üstlenen mülki idare amirlerimiz ve belediye baş kanlarımıza yönelik eğitim çalışmalarını da Japonya uluslararası işbirliği ajansı (JICA) ile yaptığımız bir protokol çerçevesinde yürütülmektedir.

Bugüne kadar bu proje çerçevesinde; 253 Mülki İdare Amiri, 260 Belediye Başkan ve 79II Özel idare Genel Sekreteri eğitim almışlardır.

Saygıdeğer Konuklar,

Sivil savunma alanında, afet ve acil durumlarda karşılaşılan güçlükler tek başına bir birimin değil, toplumun tüm kesimlerinin el birliğiyle üstesinden gelebileceği çalışmalardır.

Bu konuda içişleri bakanlığı olarak biz her türlü yardım, destek ve işbirliğine açık olduğumuzu belirtmek istiyorum. Bugüne kadar olduğu gibi başta gönüllü kuruluşlar olmak üzere sizlerden aldığımız desteğin artarak devam edeceğine de yürekten inanıyorum.

Hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR de törende yaptığı konuşmada; ülkemizin jeopolitik ve jeostratejik konumu ile Sivil Savunmanın önemine değindikten sonra, Teşkilatın son yıllardaki gelişimiyle ilgili olarak da; afet döngüsü olarak adlandırılan sürecin afet sonrasındaki bölümü olan müdahale, arama-kurtarma aşamasında görev yapılan bir birim olmaktan çıkıldığını, afet öncesi süreçler olan önleme, zarar azaltma ve hazırlıklı olma süreçleri dahil modern afet yönetiminin her aşamasında görev üstlenilen bir birim haline geldiğini vurgulamıştır.

Konuşmalardan sonra Cumhurbaşkanımız Sayın A. Necdet SEZER, TBMM Başkanımız Sayın Bülent ARINÇ ve Başbakanımız Sayın R. Tayyip ERDOĞAN'ın Sivil Savunma Günü dolayısıyla yayımladıkları mesajları okunmuştur.

Salondaki törenin ardından, savaş veya afetlerde normal haberleşmenin kesintiye uğradığı durumlarda, Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün Sivil Savunma İl Müdürlükleri ile Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri arasındaki haberleşmenin kesintisiz sağlanması amacıyla oluşturulan Acil Haberleşme Sistemi, Bakanımız Abdülkadir AKSU tarafından hizmete konulmuştur.

Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik ve Ekiplerine alınan araçların tesliminden sonra Tatbikat alanında bir deprem tatbikatı icra edilmiştir. Tatbikatta, deprem haberini alarak afet bölgesine helikopterle intikal eden Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğüne ait ekip tarafından güvenlik şeridi çekildikten sonra cihazla, ses ve gözle, arama köpekleri ile enkazda arama yapılmış, arama-kurtarma motorize ekiplerince (Sivil Savunma, GÜDAK ve UMKE) enkaz üzerinde bacağı kolon altında kalmış bir afetzede kesme ayırma (kombi) tekniği kullanılarak kurtarılmıştır. Tatbikat davetlilerce

ilgiyle izlenmiş, tatbikat alanında kurulan Sivil Savunma ile ilgili araç-gereç ve malzeme sergisi de yoğun ilgi görmüştür.

Sivil Savunma Teşkilatının 48 inci kuruluş yılı dönümü tüm il ve ilçelerimizde çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

İl ve ilçelerde vali, vali yardımcıları, kaymakamlar, sivil savunma il ve ilçe müdürlükleri, sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlükleri, sivil savunma uzmanları, acil kurtarma ve ilk yardım ekipleri, kamu kurum ve kuruluş yetkilileri, sivil toplum örgütleri, öğretmenler, öğrenciler, basın mensupları ve halkın katılımı ile kutlama programları gerçekleştirilmiştir.

Yerel televizyonlarda yayımlanan canlı programlarda Sivil Savunma konularında aydınlatıcı bilgiler verilmiştir.

Yerel televizyon kanallarında sivil savunmanın önemi, teşkilat ve görevleri, sivil savunma arama ve kurtarma birlik ve ekiplerinin afetlerdeki çalışmalarını konu alan programlar ile mahalli radyo istasyonlarında Sivil Savunma ile ilgili spot sözler yayınlanmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

Bakanlığımızca hazırlanan yıllık eğitim planı çerçevesinde, 2007 yılı Ocak-Mart aylarını kapsayan üç aylık dönemde 33 eğitim faaliyeti gerçekleştirilmiş, 785 Mülki İdare Amiri, 407 Genel İdare ve diğer hizmet sınıfları personeli olmak üzere 1192 kişiye eğitim verilmiştir.

• Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

110 Kaymakamın katıldığı 91. Dönem Kaymakamlık Kursu 6 Mart 2007 tarihinde TODAİE’de yapılan törenle sona ermiştir.

12-13 Şubat 2007 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığında; “5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılınması Hakkındaki Kanun” kapsamında ülke genelinde faaliyet gösteren Zarar Tespit Komisyonları kararlarında yeknesaklık ve uygulama birliği sağlamak, özellikle tarım ve hayvancılıkla ilgili zararlar ve mal varlığına ulaşamamaktan kaynaklanan zararların tespitinde ortak standartlar oluşturmak amacıyla seminer düzenlenmiş, 7 Vali Yardımcısı, 7 İl Zarar Tespit Komisyonu Üyesi olmak üzere 14 kişi katılmıştır.

Bakanlığımız Konferans Salonunda, 19-23 Şubat 2007 tarihleri arasında 95 Mülkiye Müfettişinin katılımıyla, “Kamu İhale Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi” konusunda, 110. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri düzenlenmiştir.

Bakanlık personelinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla; 15 Ocak - 2 Şubat 2007 tarihleri arasında 15 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 127. Dönem Temel Düzey Bilgisayar Kursu, 15-26 Ocak 2007 tarihleri arasında 91. Döneme mensup 9 Kaymakam Adayının katılımıyla 128. Dönem Temel Düzey Bilgisayar Kursu, 29 Ocak - 9 Şubat 2007 tarihleri arasında 91. Döneme mensup 9 Kaymakam Adayının katılımıyla 129. Dönem İleri Düzey Bilgisayar Kursu, 5-16 Şubat 2007 tarihleri arasında 10 Hukuk Müşavirinin katılımıyla 130. Dönem İleri Düzey Bilgisayar Kursu yapılmıştır.

Türkiye’de İnsan Hakları Reformlarının Uygulanmasına Destek Projesi kapsamında ve “Nezarethanelerin Denetimi” konusunda Ankara-Kızılcahamam’da; 19-20 Şubat 2007 tarihlerinde 111. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 22-23 Şubat 2007 tarihlerinde 112. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 05-06 Mart 2007 tarihlerinde 113. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 08-09 Mart 2007 tarihlerinde 114. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri yapılmış, eğitimcilerin eğitimine 91 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

121-122 ve 123. Dönem Mülki idare Amirleri Seminerleri 05-07, 12-14 ve 26-28 Mart 2007 tarihleri arasında yapılmıştır. Seminerlerde; Türkiye’de İnsan Hakları Reformlarının Uygulanmasına Destek Projesi kapsamında, Türkiye’de, insan hakları alanında yapılan reformların desteklenmesi ve Avrupa insan hakları standartlarına yönelik özellikle kolluk kuvvetlerinin eğitimi, insan hakları kurallarının ulusal kapasitesinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi, yöneticilerin kontrol ve gözetim kapasitelerinin artırılması ve yönetilen konumunda bulunan kolluk mensuplarının da bu husustaki bilinç düzeylerinin artırılması amaçlanmıştır. Seminerlere 77 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında “Yerel Yönetimler Reformu” konusunda bilgilendirmek amacıyla, Ankara-Kızılcahamam’da 19- 20, 23-24, 26-27, 29-30 Mart 2007 tarihleri arasında 143, 144, 145 ve 146. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 185 Mülki İdare Amirinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

Mülki İdare Amirlerinin “Sınır ve Gümrük İşlemleri” konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla 26-30 Mart 2007 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Konferans Salonunda 75 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 141. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri yapılmıştır.

147. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri 50 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 26 Mart 2007 tarihinde yapılmıştır. Bakanlığımız ile İngiltere Hükümeti işbirliğinde yürütülen “İnsan Hakları Bağlamında Mülki İdare Amirlerinin

Kolluk Yönetimi Kapasitesinin Geliştirilmesi Projesi” kapsamında 2006 yılında 12 dönem halinde Ankara-Kızılcahamam’da düzenlenen seminerler değerlendirilmiştir.

93. Dönem mensubu 43 Kaymakam Adayına dönük olarak düzenlenen 27. Dönem Yabancı Dil Kursu 19 Mart 2007 tarihinde başlamıştır. Kursiyerlerden 5’i Almanca, 5’i Fransızca, 33’ü ise İngilizce dil eğitimi almaktadır.

• Genel İdare Sınıfına Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

İçişleri Bakanlığı ile Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) arasında 12 Ağustos 2005 tarihinde Mahalli İdarelere yönelik “Afet Zarar Azaltma “ eğitimi verilmesi konusunda 3 yıl süreli protokol imzalanmıştır. Bu proje kapsamında 22-27 Ocak 2007 tarihleri arasında 30 belediye teknik personelinin katılımıyla 71. Dönem, 29 Ocak-03 Şubat 2007 tarihleri arasında 19 belediye teknik personelinin katılımıyla 72. Dönem Belediye Teknik Personeli Eğitim Semineri düzenlenmiştir.

e-İçişleri projesinin pilot illerde başarıyla yürütülebilmesi ve ortaya çıkabilecek sorunların çözümü konusunda yardımcı olmak üzere 10 pilot ilden görevlendirilen 56 personelin katılımıyla 1. Dönem e-Bakanlık eğitimi gerçekleştirilmiştir.

Nüfus personeli eğitim kursu kapsamında; Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Konferans Salonunda 30 Ocak-01 Şubat 2007 tarihleri arasında “İş Ortamında Sağlıklı İnsan İlişkileri”, 12-21 Şubat 2007 tarihleri arasında “Oryantasyon Eğitimi” konulu kurs düzenlenmiş 144 nüfus personeli katılmıştır.

Bakanlık personelinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla; Eğitim Dairesi Bilgisayar Sınıfında 19-23 Şubat, 26 Şubat-02 Mart, 05-09 Mart, 12-16 Mart, 19-23 Mart tarihlerinde 131, 132, 133, 134 ve 135. Dönem Bilgisayar Kursu (Sunu Hazırlama Programı) düzenlenmiştir. Kursta 79 Bakanlığımız personeli eğitim almıştır.

“5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun” yürütülen komisyon çalışmalarının hızlandırılması ve uygulamada birlik sağlanması, verilerin derlenmesi, değerlendirilmesi, bilgisayar ortamına aktarılması ve bilgi formlarının doğru şekilde düzenlenerek Bakanlığımıza gönderilmesinin temini için 12-13, 15-16 Mart 2007 tarihleri arasında 2 dönem halinde İl Zarar Tespit Komisyonu Personeli Eğitimi Kursu düzenlenmiştir. Kurslara komisyon sekreteryasında çalışan 39’ar büro görevlisi katılmıştır.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 24 Ocak 2007 tarih ve 26413 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/8783 sayılı karar ile açık bulunan 1’inci derece kadrolu Strateji Geliştirme Başkanlığına Mülkiye Başmüfettişi Adnan YILMAZ’ın atanması, 657 sayılı Kanununun 76 ncı ve 2451 sayılı Kanununun 2’nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 31 Ocak 2007 tarih ve 26420 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007 /8774 sayılı karar ile açık bulunan 1’inci derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine; Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı Bekir Sıtkı DAG’ın atanması, 657 sayılı Kanununun 76’ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanununun 2’nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- İçişleri Bakanlığının 05.03.2007 tarihli ve 2875 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6’ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanununun 2’nci maddesine göre, 7 Mart 2007 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/11773 sayılı Karar ile 05.03.2007 tarihinde Ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanması Bakanlar Kurulu’nca 05.03.2007 tarihinde kararlaştırılmıştır.

05.03.2007 Tarihli ve 2007/11773 Sayılı Kararnamenin Eki Liste

<u>Adı ve Soyadı</u>	<u>Eski Görevi</u>	<u>Yeni Görevi</u>
Arif Atilla		
OSMANÇELEBİOĞLU	Konya Valisi	Merkez Valisi
Hüseyin YAVUZDEMİR	Trabzon Valisi	Merkez Valisi
Oğuz Kağan KÖKSAL	İzmir Valisi	Emn. Gen. Müd.(Vali)
Mustafa Cahit KIRAÇ	Adana Valisi	İzmir Valisi
İlhan ATIŞ	Kahramanmaraş Valisi	Adana Valisi
Dr. Recep KIZILCIK	Hukuk Müşaviri	Batman Valisi
Haluk İMGA	Batman Valisi	Afyon Valisi
Mehmet NİYZAZİ TANILIR	Van Valisi	K.maraş Valisi
Nuri OKUTAN	Sakarya Valisi	Trabzon Valisi
Hüseyin ATAK	Merkez Valisi	Sakarya Valisi
Özdemir ÇAKACAK	Siv. Sav. Gn. Md. Yrd.	Van Valisi
Osman AYDIN	Kütahya Valisi	Konya Valisi
Şükrü KOCATEPE	Giresun Valisi	Kütahya Valisi
Mustafa TAŞKESEN	Mülkiye Başmüfettişi	Giresun Valisi
Mustafa TOPRAK	Mülkiye Başmüfettişi	Çorum Valisi

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 OCAK 2007 – 31 MART 2007 TARİHLERİ ARASINDA
RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE
MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ

I - KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
28.12.2006	5571	Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu, Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu ile Turizmi Teşvik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	13.01.2007	26402
11.01.2007	5573	Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	17.01.2007	26406
01.03.2007	5589	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	07.03.2003	26455
06.03.2007	5594	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	10.03.2007	26458

07.03.2007	5596	Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükümünde Karamamenin Eki Cetvellerin Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	10.03.2007	26458
21.03.2007	5607	Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu	31.03.2007	26479

II – MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
08.01.2007	11544	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Moldova Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uluslararası Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Diğer Örgütlü Suçlarla Mücadele de İşbirliği Anlaşması Çerçevesinde İnsan Ticareti ile Mücadele Alanında İşbirliği Yapılmasına Dair Protokol'un Onaylanması Hakkında Karar	22.01.2007	26411
24.01.2007	11601	Türkiye Cumhuriyeti İle Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Maddeler ve Suç Ofisi Arasında "Terörizm ve Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Uluslararası İşbirliği Üzerine Orta Asya ve Kafkasya Bölgesel Çalışmayı"na İlişkin Mektup Teatisi Yoluyla Akdedilen Anlaşmanın Onaylanması Hakkında Karar	20.02.2007	26440

III – BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
12.12.2006	11457	Doğu Karadeniz İlleri Hizmet ve Kalkınma Birliğinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Karar	06.01.2007	26395
15.12.2006	11459	17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 Tarihlerinde Meydana Gelen Depremler Nedeniyle Konutları Yıkılan veya Ağır	06.01.2007	26395

		Hasar Gören Hak Sahiplerine Verilmek Üzere Bolu İlinde İnşa Edilen Bazı Konutların Bolu Valiliği ile Abant İzzet Baysal Üniversitesi Rektörlüğüne Bedelsiz Olarak Devredilmesine İlişkin Karar		
15.12.2006	11482	Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 3 Kişiyeye İlişkin Hükümün İptaline Dair Karar	06.01.2007	26395
04.01.2007	11533	Kamu Personelinin Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti ve Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Arttırılması ile Bazı Kararlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar	06.01.2007	26395
15.12.2006	11496	Yabancı Diplomatik Personele Tebligat Yapılmayacağına İlişkin 9/12/1931 Tarihli ve 12010 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Karar	10.01.2007	26399
15.01.2007	11555	Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar	19.01.2007	26408
30.12.2006	11559	2006 Yılı Yatırım Programının Düzeltilmesi Hakkında Karar	23.01.2007	26412
15.01.2007	11580	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	26.01.2007	26415
30.01.2007	11645	Bazı İlçelerdeki Emniyet Amirliklerinin, İlçe Emniyet Müdürlüklerine Dönüştürülmesi Hakkında Karar	21.02.2007	26441
13.02.2007	11723	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarına Ayrılacak Paylardan Borçlarına Karşılık Yapılacak Kesintilerin Oranı ve Kesintilerin Alacaklı Kurumlar Arasında Dağılımına İlişkin Esas ve Usuller'in Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	27.02.2007	26447
22.01.2007	11629	Bazı Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Sermayesinin % 50'sinden fazlası Belediyelere Ait Şirketlerin, 31.12.2004 Tarihi İtibarıyla Kamu Kurum ve Kuruluşlarının	28.02.2007	26448

		dan 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		
19.02.2007	11728	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Mersin Büyükşehir Belediyesi ile Bağlı Kuruluşu Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ve İzmir Büyükşehir Belediyesinin, 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	02.03.2007	26450
26.02.2007	11738	Samsun Büyükşehir Belediyesinin, 31/12/2004 Tarihi İtibarıyla Emekli sandığı Genel Müdürlüğüne Olan Borçlarının Takas, Mahsup ve Kesinti İşlemine Tabi Tutulmasına Dair Belediye Uzlaşma Komisyonu Kararının Onaylanmasına İlişkin Karar	02.03.2007	26450
05.03.2007	11826	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	21.03.2007	26469
05.03.2007	11825	Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İike ve Standartlarına İlişkin Esaslar	22.03.2007	26470

IV – YER ADLARININ DEĞİŞTİRİLMESİNE DAİR KARAR

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Ankara İli Keçiören İlçesine Bağlı Sarayköy Beldesinin İsminin "Saray" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	21.02.2007	26441
Mersin İli Gülnar İlçesine Bağlı "Sütlüce" belediyesinin İsminin "Zeyne" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	16.03.2007	26464

V – YÖNETMELİKLER**A – BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER**

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
28.07.2006	11534	Yurt Dışında Sürekli Görevlendirilecek Personel Hakkında Yönetmelik	13.01.2007	26402
11.12.2006	11473	Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.01.2007	26406
25.12.2006	11516	Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	18.01.2007	26407
28.12.2006	11545	Taşınır Mal Yönetmeliği	18.01.2007	26407
23.08.2006	10932	Kamu Kurum ve Kuruluşlanca Ödenecek Telif ve İşleme Ücretleri Hakkında Yönetmelik	23.01.2007	26412
02.02.2007	11620	Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	20.02.2007	26440

B – BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayınlandığı Resmî Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türkiye’deki Yabancı Misyona Personeli Kimlik Kartı Yönetmeliği	10.01.2007	26399
Yurt Dışında Görevlendirilecek Memurların Seçim Esaslarına Dair Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik	13.01.2007	26402
Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.01.2007	26415
Hava Trafik Yönetim Hizmetleri ile Bağlantılı Emniyet Olaylarının Rapor Edilmesi ve Değerlendirilmesine Dair Yönetmelik	30.01.2007	26419

Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.02.2007	26435
Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro İske ve Standartlarına Dair Yönetmelik	22.02.2007	26442
Subay Sınıflandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.03.2007	26478
Subay ve Astsubay Atama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.03.2007	26478
Astsubay Sınıflandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.03.2007	26478

VI – İDARİ BAĞLILIĞIN DEĞİŞTİRİLMESİ KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
29.01.2007	8791	Samsun İli Tekkeköy İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kabaceviz Köyünün, aynı İlin Çarşamba İlçesi Dikbıyık Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2'nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre uygun Bulunmasına Dair Karar	30.01.2007	26419
13.02.2007	8827	10/7/2004 tarihli ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2'nci Maddesi Gereğince Büyükşehir Belediye Meclisinin Almış Olduğu Karar İle Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisine Alınarak Karaali Belediyesine Mahalle Olan, Ankara İli Bala İlçesi Karaali Bucağına Bağlı Bağıcı'nın Aynı İlin Gölbaşı İlçesine Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2'nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	14.02.2007	26434

01302.2007	8828	10/7/2004 Tarihli ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2 nci Maddesi Gereğince Büyükşehir Belediye Meclisinin 13/8/2004 Tarihli ve 531 sayılı Kararı İle Ankara Mücavir Alanında Kalan Kızılcahamam İlçesi Mülki Sınırları İçerisinde Olan Orman Köyü Statüsündeki Çiğir Köyünün, İdari Yönden Kazan İlçesine Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2'nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	14.02.2007	26434
16.02.2007	8845	Sivas İli Divriği İlçesi Gedikpaşa Bucığına Bağlı Yozyatağı Köyünün, Aynı İlin İmranlı İlçesi Karacaören Bucığına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2'nci maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	17.02.2007	26437

VII – GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetesinin	
	Tarihi	Sayısı
Bazı Genelgelerin Yürürlükten Kaldırılması ile İlgili 2007/1 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	06.01.2007	26395
Tasarruf Tedbirleri ile İlgili 2007/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	18.01.2007	26407
“Tek Adımda Hizmet” Uygulamasının Başlatılması ile İlgili 2006/35 Sayılı Başbakanlık Genelgesi”	22.11.2006	26354
Kamu Kurumları İnternet Sitesi Kılavuzu ile İlgili 2007/4 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	27.01.2007	26416
Dünya Bankası ve IMF 2009 Yılı Toplantısı ile İlgili 2007/5 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	08.02.2007	26428

VIII – TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No: 1)	12.01.2007	26401
Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliği (Sıra No:2)	17.01.2007	26406
2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No: 3)	24.01.2007	26413
Kamu İhale Tebliği (No: 2007/1)	25.01.2007	26414
Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İzin Belgesi Kullanılmasına İlişkin Mecburi Standart Tebliği	30.01.2007	26419
Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 2007/1)	23.02.2007	26443
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 2007/1)	24.02.2007	26444
2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No:5)	01.03.2007	26449
Büyükşehir Belediyeleri ve Bunlara Bağlı Kuruluşlar İle Semra-yesinin Yüzde Ellisinden Fazlası Büyükşehir Belediyelerine Ait Şirketlerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Olan Kamu ve Özel Hukuka Tabi Alacakları İle Bunların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçları Hakkında Takas, Mahsup ve Kesinti İşlemleri Genel Tebliği (No : 2007/1)	01.03.2007	26449

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 sayı yayımlanır. Derginin internet adresi, <http://www.icisleri.gov.tr/tid/> dir.

2- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler 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 yd 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, yazar 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 Yayım 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 ulaşılacak bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk

İdare Dergisinin 442 nci sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://www.icisleri.gov.tr/tid> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1,2, 3)

6- Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer. Yazılar hiçbir nedenle geri verilmez.

7- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 9 Ocak 1996 tarih ve 22518 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 adet Dergi ücretsiz olarak gönderilir.

8- Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz.

YAZIM KURALLARI

1- Makale, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacak).

2- Makalelerde başlık 10 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olacak, ilk sayfasında yazarların adları, kurumları ile web sayfasından ulaşımı sağlamak için kullanılmak üzere önerilen anahtar sözcükler (en az 3 en çok 7) bulunacaktır.

3- Makaleler; 3,5Tık 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 Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik"ın 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)

Aynı yapılan alıntılar "tırnak içinde" metnin blok düzenini bozmayacak şekilde verilir ve tırnak dışına verilecek dipnot numarası ile metnin sonunda kaynağı belirtilir. Her bölüm için (1)'den başlayarak verilen dipnot numarasına göre sayfa altında verilecek kaynak, aynı zamanda konuya ilişkin genel ve özel açıklamaları da içerebilir.

Alıntı, metinde ilk kez kullanıldığında, dipnotta kaynağa ilişkin tüm bilgilere yer verilir. Alıntı ardışık biçimde yapılıyorsa, a.g.e. (adı geçen eser) yazılır ve sayfa numarası verilir. Aynı sayfada araya başka bir kaynak girmişse dipnota yazarın yalnızca soyadı yazılır ve a.g.e.(adı geçen eser) yazılarak sayfa numarası verilir. Bir yazarın adı ard arda iki kitabından alınan alıntidan sonra, başka bir yazardan alıntı yapılmış ve ilk yazarın kitaplarından birinden tekrar alıntı yapılmış ise, yazarın soyadı, yayın tarihi ve sayfa numarası verilir.

aa) Dipnotu

- Kitabı Dipnotunda Gösterme

Yazar Adı ve Soyadı, Kitap Adı, Yayım Bilgileri (Baskı sayısı, Yayımlayan, Basılan yer, Yayım 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, Yayım 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, Yayım yeri, Yayımlayan, Yayım tarihi.

Örnek: Şayan, Gencay. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, İstanbul, Tesev Yayınları, 2000.

- Süreli Yayınları Kaynakçada Gösterme

Yazarın Soyadı, Adı. “Makalenin Adı”, Çeviren, Derginin Adı, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Örnek: Öztürk, Namık Kemal. “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, Türk İdare Dergisi, Ankara, Sayı 442, ss 1-26.

b) Güncel Yöntem (Bağlaç Yöntemi)**ba) Dipnotu**

Metin içerisinde kaynak gösterimi klasik yöntemde olduğu gibi üst simge yoluyla değil; alıntı bitiminde parantez içerisinde yazarın soyadı ve basım yılı belirtilerek yapılmaktadır.

Metin İçinde: (Yazar soyadı, yayım yılı:sayfa no)

Örnek: “.....Birçok alt kültür ve karşı kültür alanlarıyla günümüz toplumlari çoğulcu toplum yapısını oluşturmaktadır (Eroğlu, 1996; 26).....”

Tek Yazarlıya Örnek: (Akat, 1984: 86)

Çift Yazarlıya Örnek: (Taner ve Polat, 1992: 80-85)

İkiden Çok Yazarlıya Örnek: (Bennett vd., 1996: 39-46).

Bir Yazarın Birden Çok Çalışmasına Gönderme Yapılmasına Örnek: (Akgüç, 1980a: 15-20; 1980b: 18-40)

bb) Kaynakça

Kitabın Kaynakçada Gösterimi; Yazarın soyadı, adı. Yayım tarihi, Kitabın adı, Derleyen, Hazırlayan veya Çevirmenin Adı ve Soyadı, Baskı sayısı, Yayım yeri, Yayımlayan.

Makalenin Kaynakçada Gösterimi; Yazarın Soyadı, Adı. Yayım tarihi, “Makalenin Adı”, Çeviren, Derginin adı, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Kaynakça ayrı bir sayfada alfabetik sırayla yazılmalıdır. Kaynakçada aşağıda örneklenen biçime uyulmalıdır:

- Çok Yazarlı Kitap İçin Örnek: Langholz, G., Francioni, J., Kandel, A., (1989) Elements of Computer organization, New Jersey, Prentice Hall.
- Tek Yazarlı Kitap İçin Örnek: paylan, 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: Muter, Naci, Gökbnar, R. (2003), “21 Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması”, http://www.canaktan.org/vonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/muter-egitim-hizmetleri-kalite.pdf > (07.10.2003).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça ’ya eklenebilir.