

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 79

ARALIK 2007

SAYI: 457

İÇİNDEKİLER

Mustafa TEKMEK	:Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında İdarenin Yeri.....1
Adnan YILMAZ	:Kaymakamlarımızın Mesleğe ve Hizmete Bağlılıklarını Geliştirme ve Ödüllendirme Konusunda Düşünceler.....13
Doç. Dr. Sait AŞGIN :Dünyada	Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Giderme Çabaları ve Türkiye Tecrübesi.....29
Dr. Adnan ÇİMEN	:İlçeler İçin “Optimal Ölçek” Belirleme Sorunu: 104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme.....55
Ersin KAPLAN	:Kamu Personeli Kanunu Tasarısı ile Getirilen Düzenlemeler87
Rüstem KARABATAK	:Devlet Memurlarının Sicil Yöntemiyle Değerlendirmesi.....105
Servet GÜNGÖR	:Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Bir Olgu: E-Devlet.....125
Hikmet DİRSEK	:Yerel Yönetimler ve İnovasyon.....141
Hasan DURSUN	:İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım...149
Rıfat ALTAN	:AB Bölgesel Politikasındaki Reformlar.....175
Selahattin ATEŞ	:İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri ve Bürokrasi.....183
İDARECİ ANILARI	
B. Cahit BAYAR	:Hamido Olayı ve Yaşadıklarım.....205
HABERLER	
MEVZUAT	
Pınar YILMAZ	:1 Ekim 2007 – 31 Aralık 2007 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat.....253
FİHRİST	
Mustafa AYIK	:Türk İdare Dergisi’nin 454-457nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist.....257

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

• İDARECİLER,

BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR; YARIM ASIRDAN BERİ
BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN TAM ANLAMıyla 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 ETTİRMEMEYE ÇALIŞMIŞ VE
ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASALARINDA İDARENİN YERİ

Mustafa TEK MEN*

Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında idarenin yerini görebilmek için önce, “kuvvetler ayrımı ilkeleri”ne göre yasama, yürütme ve yargı erklerinin Anayasalarda nasıl yer aldığına bir bakmamız gerekir.

20.01.1921 tarih ve 85 nolu kanunla kabul edilen Cumhuriyet Dönemimizin ilk Anayasası olan 1921 Anayasası dediğimiz “Teşkilatı Esasiye Kanunu” esasen en kısa ama özlü, özünde de sonraki anayasalarımızdaki gibi, “ancak” veya bu anlama gelecek ifadelerle önce tanınan hakları sonra kısıtlayan bir Anayasa görünümü taşımamaktadır. Şöyle ki;

1. maddesinde aynen “ Hâkimiyet bilakaydüşart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bil fiil idare etmesi esasına müstenittir” diyerek milli iradeye hiçbir kayıt veya kısıtlama getirmemiştir.

Bunun 1924 Anayasası dediğimiz, 10.01.1945 tarih ve 4695 nolu Kanun ile kabul edilen Anayasada da korunduğunu görüyoruz. 1. maddesinde “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.” denildikten sonra 3. maddesinde “Egemenlik Kayıtsız Şartsız Milletindir.”, 4. maddesinde de “Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve millet adınamına hakkı hâkimiyeti istimal eder.” diyerek, bu millete ait olan hakkın TBMM’ ce kullanılabileceğini hüküm altına alır.

Esasen bu hüküm, Cumhuriyetin 29 Ekim 1923’de ilanından sonra 1921 Anayasasının bazı maddelerinin “tevzihan tadiline” dair 29.10.1923 gün ve 365 sayılı Kanunla getirilmiştir.

Bu Kanunla ayrıca, 1921 Anayasasında Meclis Başkanına verilen “Hükümetin Tabii Başkanı” olma görev ve yetkisi, devletin başı sıfatıyla Cumhurbaş-

kanma tanınmış, Cumhurbaşkanının da sadece TBMM üyeleri arasından ve bu Meclisçe seçileceği, Başbakan ve Bakanların Cumhurbaşkanınca atandıktan sonra, Meclisin tasvibine sunulacağı hükümleri getirilmiştir (madde 10,11 ve 12).

Milli iradenin yani egemenliğin kayıt altına alındığını ilk defa 1961 Anayasasında görüyoruz.

09.07.1961 gün ve 334 sayılı Kanunla kabul edilen ve önceki Anayasaları hazırlayanlar gibi halk tarafından seçilenlerce değil de atananlardan oluşan “Kurucu Meclisçe” hazırlanan bu Anayasanın 4. maddesinde “Egemenlik Kayıtsız Şartsız Türk Milletininindir. Millet egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır” denerek, millete ait olan egemenlik yetkisinin bu şekilde kayıt altına alındığını görüyoruz.

1982 Anayasamızda da bu kayıtlı egemenlik aynen yer almıştır, (m.6.)

Cumhurbaşkanının devletin, bu arada idarenin de başı olma vasfı, 1924 Anayasasındaki gibi 1961 ve 1982 Anayasalarında da aynen korunmuştur. Fakat 1961 Anayasasında “40 yaşında olanlardan, yüksek tahsil yapmış” olmaları gerektiğine dair ilkelere seçilme usulüne dair hükümler ilave edilmekle birlikte (madde 95) 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının, TBMM dışından da seçilebileceği hükmü getirilmiştir.

Nitekim 07.04.1982 gün ve 2709 sayılı Kanunla kabul edilen 1982 Anayasasının bu konudaki 101. madde hükmü aynen şöyledir;

“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri dışında aday gösterilebilmesi, meclis üye tam sayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkündür. Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.”

Ayrıca 1961 Anayasasında ilk defa Bakanların TBMM dışından da atanabileceği hükmü getirilmiş, bu durum 1982 Anayasasında da korunmuştur. (1961 'in 102. maddesi, 1982' nin 109. maddesi)

Devletin ve idarenin başı olan Cumhurbaşkanlarının bu temsil görev ve yetkileri 1921,1924 ve 1961 Anayasalarında hemen hemen aynen korunurken ve 1961 Anayasasında sorumluluğu ile ilgili 99. maddesinde “Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin meclislerin bir-

leşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır.” hükmü ile sorumsuzluğu ile ilgili olarak da 98. maddesinde “cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.” hükmü eklenmişken; 1982 Anayasasında, bu eklemelere ilaveten, yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olarak pek çok görev ve yetkiler tanınmıştır. Şöyle ki;

104. maddesinde “Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak, Kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak. Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın teklifi üzerine Bakanları atamak ve görevlerine son vermek, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu Başkanlığı altında toplantıya çağırarak, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, Genelkurmay Başkanını atamak, Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak, Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek, Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, kararnameleri imzalamak, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve başkanını atamak, Devlet Denetleme Kuruluna inceleme,

araştırma ve denetleme yaptırmak, Yükseköğretim Kurulu Üyelerini seçmek, Üniversite Rektörlerini seçmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ve diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.”

Hükümleri ile Cumhurbaşkanı pek çok görev ve yetki ile donatılmıştır.

Bu kadar görev ve yetkiyi kullanırken sorumluluğun Cumhurbaşkanı değil, Başbakan ve Bakanlara ait olduğuna dair 105. maddede aynen “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili Bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine anayasa mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz. Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.” denmektedir.

Bu arada, “Kurucu Meclisçe” hazırlanan 1961 Anayasası gibi, “Danışma Meclisince” hazırlanan 1982 Anayasasının da sonradan halkoyuna sunularak kabulünden sonra yürürlüğe girdiğini belirtmeden geçmeyelim.

Şimdi “Kuvvetler Ayırımı” ilkelerine dönecek olursak, 1921 Anayasasında “Kuvvetler Birliği” ilkesinin öngörüldüğünü görürüz. Bunu 2. maddesindeki “icra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” hükmüyle, 3. maddesindeki “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti «Büyük Millet Meclisi Hükümeti» unvanını taşır.” hükmüyle açıkça ortaya koymuştur. Yani yasama, yürütme ve hatta kısmen yargı yetkisi veya kuvveti TBMM’ nindir.

1924 Anayasasında ise, yasama ve yürütmenin TBMM’ ce yargının da bağımsız mahkemelerce yerine getirileceği belirtilmiştir. Buna ilişkin hükümleri aynen şöyledir:

“Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır.”

“Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır.”

“Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Meclis, hükümeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir.”

“Yargı hakkı, millet adına ve usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır.” (madde 5,6,7,8)

1961 Anayasasında ise “Kuvvetler Ayırımı” ilkesi getirilerek, yasama, yürütme ve yargı erkleri tamamen birbirinden ayrılmıştır.

Nitekim bunları düzenleyen maddeleri şöyledir:

Yasama yetkisiyle ilgili olarak, 5.maddesinde “Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Bu yetki devredilemez.”

Yürütme ile ilgili olarak 6. maddesinde de “yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.”

Yargı ile ilgili olarak da 7. maddesinde “Yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.”

1982 Anayasasında da bu hükümler korunmuş, sadece yürütme ile ilgili olarak 8. maddesinde “Anayasa ve kanunlara uygun olarak” şeklinde ilave yapılmıştır. Bu ilaveye de esasen gerek bulunmamaktadır. Nitekim buna benzer ilaveler nedeniyle 1982 Anayasasının bir anayasa değil, adeta bir kanun gibi hatta bir yönetmelik gibi geniş hazırlandığına dair haklı eleştiriler de az değildir.

Şimdi de Atatürk döneminde çıkartılan ve yürürlükte olan 1921 ve 1924 anayasaları ile daha sonra hazırlanıp yürürlüğe konan 1961 ve 1982 Anayasalarında “yürütme” erkinin kullanımıyla ilgili hükümlerine, yani “idare” ile ilgili hükümlerine bir göz atalım.

1921 Anayasasının tamamı 23 maddeden ibaret olup, bunun 14 maddesi idareyle ilgili hükümleri içermektedir. Bu durum gerçekten dikkat çekicidir. İdare ile ilgili bölümün 10. maddesinde “Türkiye coğrafi vaziyet ve İktisadî münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder.” denerek, ülkemiz idari kademesinin vilayetler, kazalar ve nahiyelerden oluşacağı öngörülmüştür.

Vilayetlerin idaresi ile ilgili olarak 11. maddede “vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dâhili, siyaset, şer’i, adli ve askeri umur, beynelmilel İktisadî münasebat ve hükümetin umumi tekâlifî ile menafî birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere büyük millet meclisince vaz edilecek kavanin mucibince evkaf, medaris, maarif,

sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dahilindedir.” hükmü yer almaktadır. Bu madde ile şimdiki “il özel idareleri” kuruluşunun ve bu kuruluşların vakıflar, sağlık, iktisat, ziraat, bayındırlık ve sosyal yardımlaşma işlerini düzenlemesi ve idaresi konusunda yetkili oldukları anayasa hükmüne bağlanmıştır.

12. maddesinde “vilâyet şûraları vilâyetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir. Vilâyet şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.” hükmüyle il genel meclisine yer verilmiştir.

13. maddesinde de “vilâyet şûrası, azası meyanında icra amiri olacak bir reis ile muhtelif şubâtı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihab eder. İcra selâhiyeti daimi olan bu heyete aittir.” hükmüyle bu idarelerin yönetim kurulunun yani şimdiki “daimi encümen”i belirlenmektedir.

Bu arada 14. madde hükmünün çok ilgi çekici olduğunu görüyoruz. Şöyle ki; “vilâyette büyük millet meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vazâifini rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vazâifile mahalli vazâif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.” denilmektedir. Burada valilik müessesesi anayasal bir idari organ olarak yer almakta, görevi temsil yanında, devletin genel ve ortak görevlerine bakmakla birlikte, genel idare görevleri ile yerel görevler çakışırsa o zaman müdahale etme göreviyle de görevlendirilmiş bulunmaktadır.

1921 Anayasası dışında hiçbir anayasada valilik müessesesinin yer almadığını görüyoruz.

Kazalar ile ilgili olarak da 15. maddede “kaza yalnız idari ve inzibati cüzü olup manevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi büyük millet meclisi hükûmeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevduudur.” hükmü yer almaktadır.

Bu şekilde ilçe kuruluşu ve bu kuruluşun başında da vali gibi hükümetçe atanan bir kaymakam bulunmaktadır.

Üçüncü idari kademe olan nahiye, yani bucaklar ile ilgili hükümleri ise 16-21. maddelerde yer almıştır ve aynen şöyledir:

“nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir.”

“nahiyenin bir şurası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır.”

“nahiye şurası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntehap azadan terekkün eder.”

“idare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şurası tarafından intihap olunur.”

“nahiye şurası, ve idare heyeti kazai, iktisadi ve mali salahiyeti haiz olup bunların derecatı kavanini mahsusa ile tayin olunur.”

“nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir.”

Bu maddelerde nahiyelerin yönetici organlarının, nahiye meclisi, nahiye daire heyeti ve nahiye müdürü olarak halk tarafından seçileceği ve idari görevleri yanında “kazai” görevlerinin de olduğu ve bunların neler olduğunun da kanunla belirleneceği açıklanmaktadır.

1924 Anayasasında “idare” ile ilgili hükümler yok denecek kadar azdır, “türlü maddeler” başlığı altında yer alan 89-91. maddelerde şöyle denilmektedir:

“Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden terekkübeder.”

“illerle şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler.”

“illerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur.”

İdare ile ilgili bütün düzenleyici hükümler bunlardan ibarettir. Ancak ilk defa bu Anayasada “memur” kavramına yer verilmiştir. 92-94. maddelerindeki hükümler şöyledir:

“siyasi hakları olan her Türk’ün, yeterliğine ve hak edişine göre, devlet memuru olmak hakkıdır.” denerek, “devlet memuru” kavramı getirilmiştir.

“bütün memurların nitelikleri, hakları görevleri, aylık ve ödenekleri göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir.” ile de özlük haklarının kanunla düzenleneceği,

“kanuna aykırı işlerde üstün emrine uymuş olmak memuru sorumluluktan kurtarmaz.” hükmü ile de kanunsuz emri yerine getiren memurun sorumlu olacağı vurgulanmaktadır.

Bu arada 1924 Anayasasında (86. maddesiyle) ilk defa “sıkıyönetim” denen istisnai bir yönetim halinin düzenlenmekte olduğunu da belirtmiş olalım.

1961 Anayasasında ilk defa “idare”ye merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri getirilmiştir. 112. maddesi aynen şöyledir: “idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”

Buna paralel olarak, “merkezi idare” ve “mahalli idare” kavramlarına daha belirgin olarak, ilk defa bu Anayasada yer verildiğini görüyoruz.

115. maddesinde, “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, İktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.” denerek, idari düzenlemede “iller” in esas alındığını, bunların da “diğer kademeli bölümlere” ayrıldığını görmekteyiz.

Nitekim diğer kademeli bölümler ile ilgili düzenlemelerin de yasalara bırakıldığını; 5442 sayılı “İl İdaresi Kanununda” il, ilçe ve bucak idarelerinin kuruluş ve görevlerinin düzenlendiğini söyleyebiliriz.

116. maddesinde de “mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” denerek “mahalli idareler” in tarifi yapılmaktadır.

Bu Anayasada da 1924 Anayasasına giren “memur kavramı” yeniden yer almış, hak ve ödevleri belirtilmiştir.

1961 Anayasasında idare ile ilgili olarak ilk defa anılan ve burada yer alan bir kavram bulunmaktadır. O da “yargı yolu”dur. 114. maddede “(20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle) idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamaz. İdarî eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez. İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” demek suretiyle idari eylem ve işlemlere yargının müdahalesi sağlanmış olmaktadır.

Bu hususun 1982 Anayasasında (YAŞ kararları, Yüksek Hakim ve Savcılar Kurulu kararları ile Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler

hariç) aynen genişletilerek yer aldığını görüyoruz. Madde 125 aynen şöyledir: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır. İdarî işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar. Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez. İdarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir. İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”

1982 Anayasasında “idarenin kuruluşu” ile ilgili hükümleri ise şöyledir:

Merkezi idare ile ilgili olan 126. madde’de; “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilâtın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.” denilmekte,

Mahalli idare ile ilgili olan 127. madde’de; “(23.7.1995 tarihinde yapılan değişiklikle) mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları. gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kavuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir

olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde İdarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile oranlı gelir kaynakları sağlanır.” hükmü yer almaktadır.

Bunun dışında, 1961 Anayasasında ilk defa idari birimler olarak “üniversiteler, radyo ve televizyon idaresi” ve “kamu kurumu niteliğindeki meslek kumluşları”nın yer aldığını (120-122. maddeleri), olağanüstü yönetim usullerinden “olağanüstü hal” ve “sıkıyönetim ve savaş hali”ne 1924 Anayasasına göre daha geniş yer verildiğini, gene ilk defa, 1961 Anayasasında 153. madde ile “devrim kanunlarının korunması” hükmünün getirilmesinin hemen arkasından 154. maddede “Diyanet İşleri Başkanlığının genel idare içinde yer alan bir kuruluş olarak vurgulandığı görüyoruz.

Yukarıda 1961 Anayasasında yer aldığını belirttiğimiz hususların, çok daha detaylı olarak, 1982 Anayasasında yer aldığını, bu ilave idari kuruluşlara ilaveten de (130-132. maddelerde geniş bir şekilde) yüksek öğretim kurumları ve üst kuruluşlarla (YÖK) ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir.

Böylece, Atatürk döneminde çıkarılan ve uygulanan anayasalarda idarenin bir bütünlük içinde; merkezi idare Başbakan ve Bakanlardan oluşan bir kabine olarak görülmüş ve diğer bütün idari teşkilatın, yani kanunla kurulan yeni idari teşkilat da dahil, hükümetin diğer adıyla idarenin içinde yer alacağı zımnen kabul edilmiş ve anayasada yer almasına gerek görülmemişken; sonradan hazırlanan anayasalarda, ilave idarelere yer verilmek suretiyle bütünlüğü bozulmuş, görev ve yetkilerin dağılması ve idari teşkilatlanmada bir parçalanmanın yolu açılmıştır.

Ayrıca, önceki anayasalarda merkezi idarenin taşra teşkilatı sayılabilen ve idari teşkilatlanmanın omurgası olan il, ilçe ve bucak idari kuruluşları ve bunların yönetim şekli net olarak belirtilmişken; sonraki anayasalarda bu idari teşkilatın “il” esasına dayanmakla beraber, il’e bağlı kuruluşlardan bahsedilmeyerek “iller de diğer kademeli bölümlere” ayrılır demek suretiyle, merkezi idarenin taşra kademelerinin de zayıflatılması yolu açılmıştır.

Sonuç olarak, Atatürk döneminde hazırlanıp uygulanan anayasaların şeklen ve usulen eskilerin tabiri ile “ efradını cami ağıyarını mani” şekilde öz ve esasları içeren; yani “Teşkilatı Esasiye Kanununun” adı ile mütenasib hazırlanan anayasalar olduğunu; sonraki anayasalar gibi teferruat ve tadata dalmadığını, içerik itibariyle de “Hakimiyet kayıtsız şartsız milletindir.” ilkesine kayıt getirmeyen, daha demokratik anayasalar olduğunu görüyoruz.

Bu güne kadar cumhuriyet dönemimizde çıkartılan ve uygulanan dört anayasa deneyimimizden sonra, yeniden hazırlanacağı düşünülen son anayasa hazırlık çalışmalarının yapıldığı günümüzde, yukarıda yapılan tespitlerin, idarenin yeni anayasada şekillenmesinde ilgilenenlere katkı sağlayacağını umuyorum.

KAYMAKAMLARIMIZIN MESLEĞE VE HİZMETE BAĞLILIKLARINI GELİŞTİRME VE ÖDÜLLENDİRME KONUSUNDA DÜŞÜNCELER

“Marifet iltifata tabidir”

Adnan YILMAZ*

GİRİŞ

İçişleri Bakanınız Sayın Beşir ATALAY’ın Bakanlığımız üst düzey yöneticileriyle yaptığı bir toplantıda Kaymakamlarımızı nasıl ödüllendirebileceğimiz hakkındaki fikir paylaşımlarının ardından Strateji Geliştirme Başkanı olarak aşağıda belirttiğim tespit ve temennilerimi dile getirmeyi bir görev bildim.

Demokratik bir siyasi örgütlenmeye sahip her ülkede olduğu gibi bizde de, Devlet yapısı, Yasama-Yürütme-Yargı ayrışımına dayanmaktadır.

Bilinen bir gerçektir ki, yürütmenin halka yansıyan güler yüzü olan Mülki İdare Amirliği onurlu bir görevdir. Bu görevin esas temeli olan meslek de kaymakamlıktır. Bir kaymakam görev yapmakta olduğu ilçede, Devletin temsilcisi olma niteliğinden kaynaklanan yasal görev, yetki ve sorumluluklara ve bu statüsünün doğal sonucu olarak da hem bürokratik yapılanmada, hem de halkın nazarında haklı bir itibara sahiptir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisi konumundadır. Bu özelliği nedeniyle ki kaymakamlık, memleket ve millete hizmete sevdalı pek çok yetişmiş gencimizin ideali olan bir meslektir.

Şüphesiz bu mesleğin arzu edilen bir memuriyet olmasında kaymakamlık unvanının sonraki aşamalarında Vali veya üst düzey görevlere geçiş fırsatını sağlamasının payı da vardır. Başbakanlıktan başlayarak Devletin etkin diğer birçok makamında “kaymakamlıklardan” geçiş yapan meslektaşlarımızın görev yapmakta olması bunun en güzel örneğidir.

Kaymakamlık kelimesinin özü, “kaimi makam”dır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde ülkenin çeşitli yörelerinde Devletin üst yönetici kadroları adına hizmet görmüş mümtaz görevlileri ifade eder.

Kaymakam devletin yüceltilmesi adına halkın dertlerini çözmeye kendini adanmış, bir “hizmet adamıdır”. Bir başka deyişle; Türk Milletinin refahı ve mutluluğu uğruna alın terini döken, hep daha neler yapması gerektiğini düşünen ve tasarım gücü yüksek bir yönetici olarak halkın sorunlarına çözümler üreten ve geliştirendir.

Diğer taraftan, aziz vatanımızın her bir köşesinde üstün hizmetleri bulunan ve sorumluluk duygusu olan toplumsal önderdir. Mülki İdare Amirlerinin başarısı herkes tarafından aynı zamanda devletimizin başarısı olarak da algılanmaktadır.

Bu itibarla asıl görevleri halkı anlamak, halk ile devleti kucaklaştırmak olan kaymakamlarımızın yasal yetkileri özellikle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda sıralanmış olup, başka birçok kanunda da görevleri yer almakta ve bu düzenlemeler bir kaymakamı taşradaki hizmet alanında çok saygın kişi haline getirmektedir.

Mülki idare amiri olarak bir kaymakam tam ve mutlak bir amir olmayıp, yönlendirici, yerine göre rehberlik edici bir önderdir. Bu statü içinde kaymakamlık kolay görünebilir. Fakat aslında bilgiye, derin tecrübe ve birikimlere dayanan, ayrıca insanlarla uyumlu, işbirliği içinde çalışmaya müsait ruhsal incelik isteyen bir meslektir denebilir.

Mesleğin bu özelliği mesleğe alınırken kaymakam adaylarının hem genel bilgi, hem de sosyal birikim ve olaylara yaklaşımları ile karşılaşılan problemleri çözme yetenekleri açısından dikkatli ve isabetli bir tercihle en iyilerinin seçilmiş olmalarını ve hizmete alındıktan sonra da kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik eğitim ve öğretime tabi tutulmak suretiyle yeterli hizmet içi eğitimden geçirilmelerini ve bilgili olmalarını zorunlu kılmaktadır.

Kaymakamlığın verdiği manevi haz oldukça yüksektir. Hizmet etmekte daima onur duyduğumuz vatandaşımız, Kaymakama bazen “Allah senden razı olsun”, “Allah işinizi rast getirsin”, “Arabanızın tekerine taş değmesin”, “Allah devlete millete zeval vermesin” gibi memnuniyet cümleleriyle ifade ettikleri duygular karşısında Kaymakamlarca alınan hazzın değeri ölçülemeyecek kadar çoktur.

Halkın manevi haz veren sözleri yanında maiyetinde görev yaptığı, hakkında değerlendirme yaparak değerlendirme raporu ve gizli sicil raporunu dü-

KAYMAKAMLARIMIZI ÖDÜLLENDİRME KONUSUNDA DÜŞÜNCELER 15

zenleyen Valilerin “Çok iyi yapmışsınız”, “Teşekkür ederim”, “Ellerinize sağlık”, “Zaman ayırdınız”, “Tebrik ederim”, “Gerekirse o arkadaşım için Valilik görevimden istifa ederim”, ildeki görev süreniz dolup naklen bir başka ilçeye atandığınızda sayın valiye veda ziyaretinde bulunup, makamdan ayrılırken iki yıl birlikte görev yaptığınız il valisi size hitaben “Kaymakam Bey, ilde şikayet edilmeyen tek kaymakamsınız.” şeklinde belirttikleri takdir edici sözler ile normal teftişte 3 yıllık Kaymakamlık icraatını teftiş eden grup başkanı Mülkiye Başmüfettişinin “imrendiğim Kaymakamsın”, “keşke sizin için özel teftişe de gelsem” şeklinde, takdirlerini ifade etmesinin kendini hizmete adanmış olan cefakar bir kaymakam için paha biçilemeyecek kadar değerli olduğu yadsınamayacak bir gerçektir.

O halde kaymakamlarımızın halktan görecekları takdir yanında, sicil amirleri sayılan Valilerinden veya özellikle de Bakanlıklardan alabilecekleri takdir edici bir söz, bir yazı, bir ödül vb. onları ziyadesi ile sevindirecek, hizmete bağlılıklarını, gayretlerini çok olumlu etkileyecektir. Bu gibi söz ve yazılar kişisel gözlemlerden kaynaklanabileceği gibi, sicil kayıtlarından, mülkiye müfettişlerinin düzenleyecekleri değerlendirme belgeleri ve teftiş raporlarından vs. kaynaklanabilir.

Bilindiği üzere;

Mülki İdare Amirleri; prensip olarak, sicil amirlerince düzenlenen Sicil Raporları ve mülki idare amiri Değerlendirme Raporları ile mülkiye müfettişlerince yapılan genel teftiş sonucunda düzenlenen Değerlendirme Belgeleri, ayrıca gerekçeli Değerlendirme Raporları ve Özel Gizli Raporlar esas alınarak değerlendirilmektedir.

Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği’nin 8 inci ve 9 uncu maddeleri değerlendirme raporları, 10 uncu maddesinde ise değerlendirmede 100 üzerinden alınacak puanlara göre sonuçları düzenlenmiştir. Yine merkez teşkilatındaki görevlere atanmayı düzenleyen 21 inci madde hükmü ise, başarı durumunun tercih nedeni olduğunu belirtmiştir.

Devlet Memurları Kanununun 122’nci maddesinde, “Görevinde olağanüstü gayret ve çalışması ile başarı sağlayan memurlara merkezde atamaya yetkili amirler, illerde valiler ve kaymakamlar tarafından takdirname verilebilir. Takdirname sicile geçer.”;

Aynı Kanunun 123 üncü maddesinde ise “olağanüstü gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları görülen Devlet memurlarına bağlı veya ilgili Bakanın uygun görmesi üzerine bir mali yıl içinde bir aylıkları tutarını, ... aşmamak üzere ödül verilebilir.” genel hükümleri bulunmaktadır.

Ayrıca 5442 sayılı Kanunun 20'nci maddesinde “ Valiler gereken hallerde il mensuplarına takdimname verirler. Tayinleri merkeze ait olanlar hakkındaki takdir ve tecziye muamelelerini ilgili makamlara bildirirler. ” denilmektedir.

05. 07. 2006 tarih ve 26153 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanunun Ek 2’nci maddesinin (b) bendinde “Sicil notları, Mülki İdare Amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdimname, ödül, tezkiye ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunmak” koşulu getirilerek Mülki İdare Amirlerinin birinci sınıfa ayrılma şartları arasında başarılı ve ödüllendirilmiş olmanın önemi vurgulanmıştır.

Aynı Kanunun 3 üncü maddesi, “Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; Birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır ” hükmünü amirdir.

Başarılı çalışmaları tespit edilen, il ve ilçelerde görev yapan Mülki İdare Amirlerine İl Valisi tarafından takdimname verilmekte, maaş ödülü teklifine istinaden Bakanlık Makamınca ödüllendirilebilmektedir.

Tüm bu yasal düzenlemeler sonucunda genel ve özel hükümlerle Mülki İdare Amirlerine verilmiş bulunan kazanımlar şöyle özetlenebilir:

- * Mesleğe bir derece üstten başlanmaktadır.
- * Kaymakamlık stajı sürecinde bir yıla kadar yabancı dil öğrenmek ve mesleki bilgi ve görgülerini arttırmak amacıyla yurtdışına gönderilmektedir.
- * Diğer Devlet memurlarına da uygulanan 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve üzerine olanlara bir kademe ilerlemesi uygulanmaktadır.
- * Mülki İdare Amirliği özel hizmet tazminatı almaktadırlar.
- * Birinci sınıf Mülki İdare Amirlerinden 1 inci derecenin 4 üncü kademesinde olanlara makam tazminatı verilmektedir.
- * Birinci sınıf Mülki İdare Amirleri hariç olmak üzere Kaymakamlar ve Kaymakamlık unvanını kazandıktan sonra İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında görev yapanlar makam tazminatı almaktadır.
- * Ek ödeme yapılabilir (5540/Ek madde 5).
- * Başarılı oldukları takdirde Devlet Memurları Kanununda düzenlenen ödül ve takdimname alma hakları bulunmaktadır.

* Meslekte 15 yılı doldurduklarında bu ödül ve takdimeler düzenlenen diğer raporlarla birlikte birinci sınıf Mülki İdare Amirliği hakkını almalarında önem taşımaktadır.

* Değerlendirme sonucunda başarılı olanlar ancak merkez görevlere atanabilmektedirler. Böylece birinci sınıf Mülki İdare Amirliğine ayrılan Mülki İdare Amirleri arasından Bakanlık merkezinde, üst düzey görevlere ve Valiliğe atanma imkanı getirilmiş bulunmaktadır.

Bakanlığımız Teftiş Kurulu Başkanlığında Mülkiye Müfettişi olarak görev yaptığım dönemde bizzat şahit olduğum:

* İlçenin ekonomik hayatına yaptığı katkı kapsamında; Hükümet Konağının bodrum katında konuşlanmış İlçe Jandarma Komutanlığı yeni binasına taşındığı için, yıllardır atıl kalan, İlçe Jandarma Komutanlığının koğuşı olarak kullanılan ve Hükümet konağı ana kapısı dışında yan taraftan ayrı giriş kapısı ile içeri girilen mekan hah atölyesi haline dönüştürerek, yaklaşık 100 kızımıza beceri kazandırmak suretiyle halı dokunmasını gerçekleştiren, gelir düzeyi düşük ailelerin bütçesine ve üretime katkı sağlayan,

* Bölge Valisi ve İl Valisinin isteği ile iki yıllık görev süresi dolduğu halde bir yıl daha oldukça hassas ilçede hizmetine devam eden, bu görevi sırasında takvime bağlanmış köy ziyaretlerinde bulunarak “Eğitim Kervanı” adı ile köylerine ve köylüsüne tüm ilçe teşkilatı ile birlikte hizmet edip, eğitim, sağlık, sosyal yardımlaşma imkanlarını köylerine götürerek devletin şefkat elini vatandaşa uzatan,

* Köye ve köylüye beşi bir yerde (yol, su, elektrik, okul ve sağlık) hizmeti götürmek üzere gecesini gündüzüne katarak çalışan, bu heyecanla bir yıl içerisinde gerçekleştirdiği proje ve faaliyetleri Vali ve Tugay Komutanının bulunduğu ortamda, hizmet verdiği ilçenin tüm köy muhtarları, il genel meclis üyeleri, belediye başkanları ve sivil toplum kuruluş temsilcilerinin katıldığı “Huzur Toplantılarında sunarak proje ve faaliyetlerini, sonucu hakkında hesap vermek suretiyle hizmetine memur olduğu halkı ile paylaştan,

* Yine ilçenin en uzak köylerine yüklenicinin su deposu yaptığı çeşmelerden su akıyor diye kesin kabulü yapılmış olduğu halde, uzun yıllardır bir türlü köy çeşmesi akmayan ve mecburen köylünün kurtlu kuyudan içme suyu çekmek zorunda kaldığı, İl Valisinin samimi desteği ile köy çeşmelerinin sayısını çoğaltıp sularını akıttığı, bir başka köyde sondaj vurmak suretiyle içme suyu bulunmayan köyümüzde içme suyu çıkararak mahallinde köylünün sevincine, mutluluğuna ortak olarak adeta suya kavuşmayı bayram coşkusu gibi

onlarla birlikte paylaşarak vatandaşın Devletine olan bağlılığının bir kez daha pekiştirilmesine vesile olan,

* Endüstri Meslek Lisesi yarı kapasite ile eğitim ve öğretim yaparken ilçede barınma imkanı olmadığından dolayı köylerde orta okulu bitiren öğrenciler kayıt yaptırmadığı için yeterli sayıda öğrenci temin edilemediğinden Endüstri Meslek Lisesi yarı kapasiteli eğitim-öğretim yaparken yeterli sayıda öğrenci teminine yönelik Endüstri Meslek Lisesinin tam karşısındaki sulu tarım yapılan pamuk tarlasını vatandaşlarla olan gönül bağı sayesinde bağış yoluyla hâzineye kazandırıp 200 öğrenci kapasiteli öğrenci yurdunu ilçesine yaptırarak Endüstri Meslek Lisesini tam kapasiteye kavuşturan ve bu suretle köyden ilçeye Endüstri Meslek Lisesinde okumak için gelen yoksul öğrencilere barınma ve tahsil imkanı sağlayarak, iş bulması veya üst eğitime devam etmesi fırsatını veren,

* İlçesi ile köylerin ulaşımını sağlayan köy yolunu asfaltlatıp iki yanını ağaçlandırarak adeta bulvar haline getiren,

* İlçesine örnek meyve ağacı fidanlığı kazandırarak çiftçilere örnek olan,

* Devlet-Vatandaş işbirliği ile Başbakanımız Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN'ın başlattığı hayırsever vatandaşlarımızın eğitime katkılarını sağlayan Eğitime Yeniden % 100 Destek Kampanyasını başarıyla yürüten ve ilçesine yeni okullar kazandıran,

* Haydi Kızlar Okula Kampanyası ile cehaletin önüne geçilmesine önderlik eden,

* Cumhuriyet tarihimizde bir ilk olan, Başbakanımız Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN'ın köy ve köylüye dönük vizyonunu en iyi şekilde ortaya koyan, sağlıklı içme suyu ve köy yollarının standardının yükseltilmesi hedefini, İçişleri Bakanlığının koordinesinde gerçekleştirerek KÖYDEŞ projesi ile hayata geçiren, bu projede bir şantiye şefi gibi çalışan Vali ve Kaymakamlarımız, İl ve İlçelerinin köy alt yapısını standart hale getirerek, köylerimizin her hanesine bu güne kadar getirilememiş sağlıklı içme suyu sağlayarak susuz ve yolu olmayan hiçbir köy bırakmayan,

Sundukları hizmetlerinin sınırı olmayan ve yukarıda başarılı faaliyetlerinden bazılarını yer vermeye çalıştığım Kaymakamlarımız her türlü takdir, taltif ve ödüle layıktır.

Bu ve benzeri örnek proje ve faaliyetleri değerlendiren, Valilerin maiyetindeki Kaymakamlar hakkında her yıl doldurdıkları Sicil Raporları ve Değerlen-

dirme Raporlarında, Mülkiye Müfettişlerinin her yıl genel Teftiş Programı çerçevesinde düzenledikleri Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü Teftiş Raporlarına istinaden doldurdıkları Değerlendirme Belgeleri ile inceleme ve soruşturma sonucunda gerektiğinde Özel Gizli Rapor ve gerekçeli Değerlendirme Raporlarında, ayrıca Bakanlık Makamının onayı üzerine yapılan özel teftiş sonucu mülkiye müfettişlerinin düzenledikleri Özel Teftiş Raporlarında veya çok güzel kaleme alınmış Kaymakamlara verilen Takdirnamelerde ve adlarını açıkladığımız bütün bu belgeleri de Personel Genel Müdürlüğü'nde tutulmakta olan sicil dosyalarında görmek mümkündür.

UYGULAMALAR VE DEĞERLENDİRMELER

Bütün bu başarılı hizmetleri yapan Kaymakamlar için Valilerin takdirname vermesinin yanı sıra, ayrıca her yıl düzenledikleri “Değerlendirme Raporunda”; Mülki İdare Amirinin değerlendirilmesine esas olan kriterler yanında özellikle ana hizmet dallarında yaptığı çalışmalar kapsamında Kaymakamın görev yaptığı yerde; Devî et-Vatandaş münasebetlerini ve kamu hizmetlerini müspet ve menfî yönde etkileyen coğrafi, iktisadi, sosyal ve kültürel şartları dikkate alarak,

“devlet-vatandaş işbirliği ile yaptığı okul, yol, içme suyu, köprü, cami, sağlık evi, sağlık ocağı vs. var mı?”,

“ekonomik gücü artırıcı istihdamı yaratıcı çalışmalar yapıyor mu?”,

“bu konularda üst makamlara isabetli teklif götürüyor mu?”, soruları değerlendirildikten sonra sonuç bölümünde ise,

“görevinde başarı derecesi nedir?”,

“üst grup görevlere yükselmeye muktedir midir?”,

“Valî Yardımcılığı, Kaymakamlık, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Mülkiye Müfettişliği görevlerinin hangisinde daha başarılı olur?”,

“İstikbal vaat eden bir idareci midir?”,

hususlarına sicil amiri sıfatıyla Valî tarafından açıklamada bulunarak not verilmekte, bu haliyle siciline işlenmek ve sicil dosyasına konulmak üzere İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğüne aynı yıla ait Sicil Raporu ile birlikte gönderilmektedir.

Bu noktada Kaymakamın maiyetinde çalıştığı farklı Valiler tarafından hakkında yapılan değerlendirme raporlarının “istikbal vadeden bir idareci midir?” bölümünde yer alan tespit, “Mülkiye Müfettişi olabilir.”, “Valî olmaya muktedirdir.”, “İstikbal vaat eden bir yöneticidir.” gibi kanaatlerini içeren değerlendirmelerin özeti Personel Genel Müdürlüğünce listelenerek Bakanlık

makamına sunulması ve bu tespit ve değerlendirmelerin atamalara, takdir ve taltiflere yansması önem kazanmaktadır.

Vali ve Mülkiye Müfettişi tarafından yapılan değerlendirmelerde, ödül teklifi ile ödüllendirilme dışında Sayın Bakan veya Bakanların başarılı ve olağanüstü çalışmaları olan Kaymakamı tebrik etmeleri, teşekkür etmeleri, hatta takdimname ile ödüllendirmeleri bizim gözlemlerimiz arasındadır. Okuma-yazma seferberliğindeki başarılı çalışmaları tespit edilmiş Kaymakamların, Milli Eğitim Bakanı tarafından takdimname ile taltif edilerek siciline işlenmek üzere İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğüne gönderildiği örneğinden hareketle bu şekilde başka Bakanlardan takdimname alan Kaymakamların Personel Genel Müdürlüğünce liste halinde Bakanlık Makamına sunulması önemlidir.

Diğer taraftan, Mülkiye Müfettişlerinin her yıl genel yaz ve kış teftiş programlarında teftiş ettikleri Kaymakamların Genel İş ve Yürütümü Teftiş Raporu sonuç bölümünde yer verdiği taltif, takdir ve takdimname verilmesi sonuç ve kanaatini taşıyan rapor Teftiş Kurulu Başkanlığınca izlenmesi için bir örneği İller İdaresi Genel Müdürlüğüne gönderilmiş olduğundan, takdir veya performansa dayalı örnek başarılı uygulamaların ve ödüllendirme teklif edilenlerin özeti İller İdaresi Genel Müdürlüğünce bir rapor ve liste halinde Bakanlık Makamına ve Personel Genel Müdürlüğüne sunulması gerekir. Mülkiye Müfettişinin başarılı Kaymakamlar için teftiş raporlarında teklif ettiği ödüllendirme tekliflerinin ne ölçüde yerine getirilmiş olduğu Teftiş Programının o yıl etkin, verimli ve amacına ulaşması bakımından son derece önemli olup sonucu takip edilmelidir.

Ayrıca üstün başarılı Kaymakamların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 123 üncü maddesi uyarınca maaşla ödüllendirilmesi, iş tatmini ve performansın artırılması yönünden faydalı olacaktır. Bu ödüllendirmelerin hangi objektif kriterlere göre yapılacağının önceden belirlenerek ilan edilmesi gerekir.

Öte yandan Bakanlığımızın dışında Mülki İdare Amirleri için yapılan taltif ve takdirlerden bazı örnekler şunlardır;

* İlçelerinde başarılı hizmetler veren Kaymakamlara, bu görevinden ayrıldıktan sonra Belediye Meclisleri tarafından bazen “Fahri Hemşehrlik Berati”, bazen de cadde veya parklara Kaymakamların adları verilmektedir.

* 1982-1984 yılları arasında Kaymakamlığı ve Mansup Belediye Başkanlığı görevini birlikte yürüttüğüm Yozgat İli Boğazlıyan İlçemizde güzel bir örneğe bizzat şahit oldum. Aziz milletimiz ve sivil toplum kuruluşları işbirliği ile Milli Şehidimiz Boğazlıyan Kaymakamı Kemal Bey’in büstünün Hükümet

Konağı önüne konularak, bir mahalle ve bir ilkokula “Kaymakam Kemal Bey” adı verilmek suretiyle aziz meslektaşımızın milletimizin gönlünde yaşatılması, unutulmamasının sağlanmış olması da Kaymakamların anısına yapılan taltife güzel bir örnektir. Nitekim, en son olarak Milli Şehidimiz Boğazlıyan Kaymakamı Kemal Bey’in büstü Kültür Bakanlığı bütçesinden yenilenmiş ve o zamanki Kültür ve Turizm Bakanlığı Müsteşarı Sayın Prof. Dr. Mustafa İSEN tarafından 24.09.2005 tarihinde açılışı yapılmıştır.

Günümüzde ise Kaymakamların tek meslek çatısı altında temsil edildiği Türk İdareciler Derneğinde Vali, üst düzey Bakanlık yöneticileri veya Mülkiye Müfettişleri tarafından teklif edilen idareciler arasından, Türk İdareciler Demeği Yönetim Kurulu tarafından seçilen yılın idarecilerine her yıl 10 Ocak İdareciler Gününde ödüller verilerek Kaymakamlar taltif edilmektedirler.

Bu ödüller:

1. Şehit Kaymakam Ersin ATEŞ - Üstün Hizmet Ödülü,
2. Vali Hüseyin ÖĞÜTÇEN - Başarı Ödülü,
3. Vali Celalettin TÜFEKÇİ - Meslek Ödülü,
4. Vali Galip Demirel - Sosyal Hizmet Ödülü,
5. Vali Orhan A.ERBUĞ adlı anı yarışmasıdır.

* 29 yıllık idarecilik hayatımda bir ilke şahit olduğum, taltif olarak yorumlanabilecek önemli bir konu da üç Kaymakamın Bakanlar Kumluna sunum yapmış olmasıdır. 2004 yılında başarılı çalışmaları nedeniyle Türk İdareciler Derneği Tarafından Yılın İdarecileri olarak ödüllendirilen bu kaymakamlar, Hatay Samandağı Kaymakamı Selim ÇAPAR, Edirne Uzunköprü Kaymakamı İrfan BALKANLIOĞLU ve Ağrı Doğubeyazıt Kaymakamı Nurullah ÇAKIR’dır. İlçelerinde görev yaptıkları süre içerisinde devletin imkanlarına ihtiyaç duymadan geliştirdikleri bir çok proje ile nasıl istihdam sağladıklarını anlatmışlar, ayrıca tarım, eğitim, sağlık, hayvancılık, turizm gibi alanlarda “az parayla çok iş” sloganıyla yaptıkları icraatlarının sırrını aktarmışlardır. Örnek çalışmaları ve projeleri hayata geçiren bu Kaymakamların Bakanlığımızca takip, takdir ve taltif edilmeleri hem kendileri hem de diğer meslektaşlarımızın moral motivasyonu açısından önemlidir.

1 Bu Makale 30 Kasım 2007 Tarihli Valiler Kararnamesinden önce 16 Kasım 2007 Tarihli Yayın Kurulu Kararı ile yayınlanması kararlaştırılmıştır.

* Diğer bazı taltif ve ödüllendirmeler arasında Kaymakamlarımızın; çeşitli mesleki kuruluşlar ve yayın organları tarafından “Yılın Kaymakamı” olarak seçilmeleri uygulamaları vardır.

* Şehit Kaymakam Ersin ATEŞ için Bingöl Solhan İlköğretim Okuluna adının verilmesi yanında, trafik kazasında hayatını kaybeden Kaymakam-Vali merhum Recep YAZICIOGLU’nun çocuklarına Devlet Övünç Madalyası verilmesi meslek onuru bakımından önemlidir.

BAŞARILI KAYMAKAMLARIN ÖDÜLLENDİRİLMESİ

Dokuzuncu Kalkınma Planında, Plan Öncesi Dönemde Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler başlığı altında;

“Kamu kesiminde görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliği kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilemektedir.” tespiti yapılmaktadır.

Bu nedenle;

Temel Amaçlar bölümünde, Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması eksenine ve Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi önceliği altında; “Personel değerlendirme sistemi gözden geçirilecek, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar, görevlerin özellikleri de dikkate alınarak geliştirilecek ve uygulanacaktır.” hedefi konulmuştur.

Bu çerçevede örnek proje ve başarılı faaliyetleri yanında bilgili, tecrübeli, dürüst, çalışkan, etkinliği, verimliliği ve tutumluluğu öne çıkan, basiretli, vizyon sahibi, kıdemli Kaymakamların değerlendirilmesine yönelik olarak;

İl Valileri Tarafından:

Valilerimiz ilçelerindeki kaymakamların gerek görünür hizmetlerini, gerekse çevreleri ile ilişkilerini yakından izlemeli, vakitleri elverdiği takdirde onları ilçelerinde ziyaret etmeli; samimi kanaati olumlu olan kaymakamlar hakkında takdirlerini halkın huzurunda belirterek onu “yüceltmelidirler”. Bu yöndeki değerlendirmeler ilgili kaymakamın siciline işlenmek üzere takdimname vererek, maaş ödülü teklifi getirerek Sicil ve Değerlendirme Raporlarına da yansıtarak İçişleri Bakanlığına sunmalıdır.

Mülkiye Müfettişleri Tarafından:

Genel teftişlerle kaymakamlara muhatap olan mülkiye müfettişleri takdire değer gördükleri işler hakkındaki teklifleri, Kaymakamlık Genel İş ve Yürütü-

mü Teftiş Raporlarında sonuç bölümünde veya ayrı bir başlık açarak ve anılan teftiş sonucu doldurdıkları Değerlendirme Belgelerinde yer vermelidirler. Ayrıca inceleme ve soruşturmalarda ise gerektiğinde düzenleyecekleri gerekçeli Değerlendirme Raporlarında ve Özel Gizli Raporlarda objektif tespit ve kanaatlerini yansıtmaktan kaçınmamalıdır.

İçişleri Bakanlığı Merkez Birimleri Tarafından :

* Mülki İdare Amirlerinin bireysel performans kriterlerinin belirlendiği MİAPER projesinde belirtilen ölçütlerin, Vali ve Mülkiye Müfettişleri tarafından Mülki İdare Amirlerinin performans değerlendirmesinde kullanılabilmesi için en kısa sürede mevzuat değişikliğine gidilmelidir.

* Performansa dayalı değerlendirme, teftiş ve denetim uygulamasının kurumsallaştırılmasını sağlamaya yönelik olarak, Valilerin düzenlediği Değerlendirme Raporlarında ve Mülkiye Müfettişlerinin doldurduğu Değerlendirme Belgelerinde performans değerlendirme ölçütleri dikkate alınmak suretiyle yeniden düzenlemeye gidilmesi ve uygulamaya konulması sağlanmalıdır.

* Kaymakamların aldıkları siciller, müfettiş değerlendirmeleri, Bakanlık Personel Genel Müdürlüğünce dikkatle izlenip tayin-terfi-nakil işlemlerinde göz önünde bulundurulmalı; ayrıca yabancı ülkelere staj -seminer-konferansa katılım ve benzeri vesilelerle gönderileceklerde de söz konusu kayıtlar keza dikkate alınmalıdır.

* Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği hükümleri uyarınca Valiler tarafından düzenlenen kaymakamların değerlendirilmesine esas Gizli Sicil Raporları ve Değerlendirme Raporlarının özetinin Personel Genel Müdürlüğünce her yıl liste halinde düzenlenerek, performansları, önemli vasıfları baskın çıkan Kaymakamlar Bakanlık Makamına sunulmalıdır.

* Ayrıca her yıl Devlet Madalya ve Nişanları Yönetmeliği çerçevesinde üstün başarılı Kaymakamların belirlenip, Bakanlık Makamı tarafından Devlet Üstün Hizmet Madalyası ile ödüllendirilmek üzere Başbakanlığa teklifte bulunulması sağlanmalıdır.

* Vali tarafından Kaymakam hakkında düzenlenen değerlendirme raporu ile Vali tarafından verilen takdirnameler Personel Genel Müdürlüğünde tutulmakta olan sicil dosyasında bulunduğundan, her yıl üstün başarılı Kaymakamlara 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 122'nci ve 123 üncü maddelerine göre, Personel Genel Müdürlüğünün teklifi ile Bakan/Bakanlar

tarafından takdirname ile taltif gerektiğinde ödöl için Makama sunulması usul haline getirilmelidir.

* Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından yapılan Teftiş Programı çerçevesinde Mülkiye Müfettişleri tarafından her yıl illerin 1/3'ünün Genel Teftişi yapılmaktadır. Teftiş eden Mülkiye Müfettişlerince Kaymakamların Genel İş ve Yürütümü Teftiş Raporlarında kaymakamın performansı (etkinlik, verimlilik, tutumluluk) başlığı altında yer verilmeli, ayrıca kaymakamın olağanüstü başarılı örnek faaliyetleri ise anılan teftiş raporlarının sonuç ve kanaat bölümünde açıkça belirtilerek takdir ve taltif teklifleri getirmesi uygulamasına bundan böyle de devam edilmeli, Teftiş Kumlu Başkanlığı yıllık genel teftiş programı görev talimatında yer verilmesi uygulamasına da devam edilmelidir.

* Teftiş sonucu düzenlenen Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümüne dair teftiş raporunun bir örneği Teftiş Kumlu Başkanlığınca İller idaresi Genel Müdürlüğüne izlenmek üzere gönderildiğinden, bu raporların İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından her yıl anılan başlıklar altında Mülkiye Müfettişinin getirdiği taltif ve takdire ilişkin sonuç ve kanaat bölümlerinin gereği yapılmak üzere özeti ile performans değerlendirilmesi listesi Personel Genel Müdürlüğü ile Bakanlık Makamına sunulmalıdır.

* İlçelerde en az 6 yıl kaymakamlık yapan, mahrumiyet hizmetini tamamlayan Kaymakamlar, Vali Yardımcıları ile eşdeğer görevlerde bulunanlardan yarışma (yazılı ve sözlü) sınavı sonucu atanan Mülkiye Müfettişleri tarafından MİATeri hakkında, genel teftişler dolayısıyla Değerlendirme Belgeleri ile inceleme ve soruşturma sonucu ayrıca MİATeri için gerekçeli Değerlendirme Raporları, gerektiğinde Özel Gizli Raporlar düzenlenmektedir. Bu tür özenle düzenlenmiş objektif tespit ve kanaatlerini kapsayan belgeler bazen yargı organları tarafından verilen kararlara da dayanak teşkil etmektedir. Bilindiği üzere meslektaşlarımız tarafından Bakanlığımızda çifte kavrulmuş vasıfları ile Bakanlığın Kurmayı olarak nitelenen Mülkiye Müfettişlerinin gerek teftiş, gerekse inceleme ve soruşturmada görev alarak İçişleri Bakanı adına önemli bir görevi ifa ettiklerinden, hizmeti etkin ve verimli kılmak için üstün gayret gösteren performansları yüksek olan Mülkiye Müfettişlerimizin Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından her yıl takdirname, maaş taltifi ve üst düzey görevlerde değerlendirilmek üzere Bakanlık Makamına sunulması usul haline getirilmeli, aynı yöntemin Personel Genel Müdürlüğünce Bakanlık Merkez teşkilatında görev yapan diğer Mülki İdare Amirleri için de uygulanmalıdır.

* Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından 2008 yılı Yaz Genel Teftiş Programı ve görev talimatında yer verilerek; İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme

Başkanlığı 20 Mart 2007 tarih ve 2007/31 sayılı Ağaçlandırma konulu Sayın Müsteşarımız Vali Şahabettin HARPUT imzalı “26.07.1995* tarihinde yürürlüğe giren 4122 sayılı Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberliği Kanununun 4 üncü maddesi çok sayıda Kamu Kurum ve Kuruluşu yanında Bakanlığımıza “Özel İdare Ormanları” kurulumu görevi ve yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6’ncı maddesinde toprağın korunması, erozyonun önlenmesi ve ağaçlandırma yapılması konularında İl Özel İdarelerimize görev ve sorumluluklar verilmiştir... Başta Valilerimiz olmak üzere tüm Mülki İdare Amirlerinin konuya gereken önemi vererek; özel idare bütçesinden kaynak ayrılmak suretiyle 4122 sayılı Yasa çerçevesinde ağaçlandırma ve erozyon kontrolü çalışmalarının yapılması”, 81 İl Valiliğine gönderilen Genelge hükümleri ile Başbakanımız Sayın Recep Tayip ERDOĞAN imzalı 1 Kasım 2007 gün ve 26687 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Başbakanlığın “Ağaçlandırma Seferberliği” konulu Genelgesi “...Bu ağaçlandırma ve Erozyon kontrolü seferberliğinde, her yıl yapılacak değerlendirmeler neticesinde en başarılı iller ile kurum ve kuruluşlar takdir ve taltif edilecektir.” hükümlerinin kaymakam performansına esas Kaymakamlık Genel İş ve Yürütümü teftiş raporunda Mülkiye Müfettişlerince ayrı başlık altında tespit edilerek varsa bu konuda taltif ve takdir teklifleri sonuç ve kanaat bölümünde gerekiyorsa ayrı başlık halinde yer verilmeli ve her yıl teftiş raporunun izlendiği İller İdaresi Genel Müdürlüğü vasıtasıyla, Ağaçlandırma Seferberliğinde başarılı olan Kaymakamların, takdir ve taltifi için Bakanlık Makamı tarafından Başbakanlığa sunulması değerlendirilmelidir.

* Yılın İdarecileri olarak belirlenen Mülki İdare Amirleri Sayın Başbakana takdim ve taltifi ve müteakip başarılarının takip edilmesi önem arz etmekte olup bu uygulamaya devam edilmelidir.

* Türkiye Cumhuriyeti 59. Hükümeti döneminde başlatılan ve Mülki İdare Camiasında heyecan uyandıran Hükümetin Temsilcisi görevi yüklenen başarılı kaymakamların örnek çalışmaları nedeniyle Bakanlar Kuruluna çağırılarak sunumlarını yapmaları sağlanmalı ve bu tür Kaymakamların örnek proje ve faaliyetleri Bakanlığımız Türk İdare Dergisinde yayımlanmalıdır.

* Her yıl belli sayıdaki başarılı kaymakamların Bakanlık Birimlerince gerçekleştirilecek olan yurtdışı gezi ve çalışma programlarına iştirak ettirilmesi sağlanmalıdır.

* Kaymakamlar aynı zamanda hükümetin temsilcisi olduğundan, İçişleri Bakanımız Sayın Beşir ATALAY’m teveccühleri ile kendilerinin de muvafakati alınarak, Başbakanlık ve diğer bakanlıklarda üst düzey göreve atanmaları için gerek duyulduğunda Başbakanlığa teklifte bulunulmalıdır.

Öte yandan Kaymakamların meslek başlangıcından emeklilik ve ölümlerine kadar mesleki gelişimlerini sağlayıcı, sosyal ve moral yönlerini takviye edici mesleki dayanışmayı ve sahip çıkılma hissini yaratıcı öneriler kapsamında:

* Son derece bilgili kaymakamlara her zaman ihtiyaç olacağından dolayı, Kaymakamlık Kursu bitiminde her kaymakama laptop bilgisayar hediye edilmeli, kaymakamların internete bağlanarak gündemi takip etmesi sağlanmalıdır.

* Hizmeti sırasında trafik kazası veya ağır hastalık geçiren kaymakamlar İli Valiliğince ve Bakanlığımız Personel Genel Müdürlüğünce aranılmalı, “geçmiş olsun veya şifa dilekleri” ihmal edilmemelidir.

* Görevi başında vefat eden kaymakamların (ve kaymakam kökenli meslektaşların) cenazelerine gerekli ilgi gösterilmeli, Valilik ve Bakanlık adına katılım olmalı; ölüm bir iki ulusal ölçekli gazetede ilanen duyurulmalıdır.

* Kaymakamların (veya oğlu-kızı gibi aile fertlerinin) düğünleri yahut benzer sevinçli etkinlikler (davet yapılmış olduğu takdirde) Bakanlık adına da kutlanmalıdır.

* İl Valisinin gerekçeli isteği veya bir soruşturmaya bağlı müfettiş önerisi olmadan kaymakamlar ilgili yönetmelik hükümlerinde ön görülen süreler dolmadan ilçe değişikliğine uğratılmamalıdır.

* Mülki İdare Amirlerimiz emekli olduğunda düzenlenen, Emeklilik belgesinde Sayın Bakanımızın imzası olmalı, bu belge hem muhteva hem de görüntü itibarıyla Bakanlığımıza yaraşır nitelikte, “Siz MİA olarak bu güzel yurdumuzun her köşesinde vatanımıza, insanlarımıza hizmet etmek için hayatınızın en güzel yıllarını verdiniz. Eşiniz ve çocuklarınız ile birlikte büyük fedakarlıklara katlandınız. Bu hizmetleriniz Meslektaşlarımız ve Milletimiz tarafından her zaman sevgi ve saygı ile anılacaktır. Bundan sonraki hayatınızda ailenizle birlikte sağlıklı, mutlu ve sizden sonraki meslektaşlarınızın gerçekleştirdiği güzel hizmetleri görebilme bahtıyarlığına erişebilmeniz dileğiyle, ömür boyu mutluluklar dilerim.” gibi bir metin geliştirilmelidir.

* Emekli olan Mülki İdare Amirlerine Bakanlığın prestijine, mesleğinin onuruna yakışır törenler düzenlenmelidir. O törende Bakanlık Emekliliğe ayrılış belgesini verip, ayrıca meslek kuruluşları tarafından emekliye ayrılan meslektaşlara plaket veya mesleği hatırlatacak armağanlar vermek suretiyle ödüllendirilmelidir.

* Performans denetimi sonucunda çaba sarf eden, gelecek vaat eden, üstün başarılı Kaymakamlar Bakanlık Karargahını daha güçlü kılmak için Ba

kanlık Merkezinde görevlendirilmesi Bakanlık Makamının takdirine sunulmalıdır.

SONUÇ

Kaymakamlarımızın Mesleğe ve Hizmete Bağlılıklarını Geliştirme ve Ödüllendirme Konusunda Düşünceler kapsamında bütün Mülki İdare Amirlerimizin de ortak dileği olduğuna yürekten inandığım husus;

Kaymakamlarımız, taltif ve takdir edilmeseler de hizmetine koştuğu ilçe halkının kadirşinas gönlünde daima diri ve sonsuza dek müstesna bir yerlerinin bulunduğunun farkındadırlar.

Bütün Mülki İdare Amirleri olarak bir hakkı teslim etmeliyiz. Yıllardır Mülki İdare Amirliği gündemini önemle meşgul eden ve bir türlü gerçekleştirilemeyen Birinci Sınıf Mülki İdare Sistemini öngören mevzuat çalışması 2006 yılında hayata geçirilmiştir. Toplumun güvenliğinden kalkınmasına kadar vatanımızın en ücra köşesi dahil çok geniş bir alanda görev icra eden Mülki İdare Amirleri için objektif kriterlere göre belirlenen bir terfi ve yükseltme sistemi ile Valilik ve Bakanlık merkezindeki üst düzey görevlere atanmada, çağdaş kamu yönetiminin gerekleri olan meslek içi liyakat ve başarının değerlendirilerek, performans ve verimliliğin artırılmasına dayalı bir sistemin kurulmasını amaçlayan, Mülki İdare Amirliğinde adeta devrim niteliğindeki kanuni düzenleme nihayet 59 uncu Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından yürürlüğe konulmuştur.

Böylelikle, 5540 sayılı Kanunla Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği ihdas edilmiş, Valiliklere ve Bakanlık Merkezindeki üst düzey görevlere atanmada Birinci Sınıfa ayrılma şartı getirilmek suretiyle meslektaşlarımızın mesleğe ve hizmete bağlılıkları güçlendirilmiştir. Atamalarda ve terfilerde objektif kriterler ihdas edilerek, hakkaniyetle Mülki İdare Amirlerinin değerlendirilmeleri sağlanmış, çalışan ve başarılı olan Mülki İdare Amirlerine var olan güven adeta perçinlenmiştir. Bu çerçevede meslektaşlarımızın her seviyede örnek üstün başarılı çalışmaları da başta Sayın Başbakanımız olmak üzere bütün Bakanlarımız tarafından övgüyle karşılanmış ve her türlü üst göreve layık görülmüşlerdir.

Nitekim Başbakanımız **Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN**,

“Bu ülkenin güçlü ve müreffeh bir ülke olması, milletimizin yüzünün daima gülmesi için hepimize çok önemli görevler düşmektedir. Hızla gelişen ve değişen bir dünyada millet olarak uygarlık yarışının en önlerinde koşabilmemiz için, yöneticilerimizin çağın gereklerine uygun bir donanımına sahip olması gerekmektedir.

Türkiye'nin en büyük gücü olan Mülki idare Amirlerinin ve İçişleri Bakanlığı personelinin Türkiye'nin gelecek idealleri için özveriyle çalıştığına dair kimsenin kuşkuğu bulunmamaktadır. Malum olduğu üzere bu seçkin ve onurlu görevler, önemini vatandaşımıza hizmet etmekten alan dolayısıyla sorumluluğu yüksek görevlerdir.” ifadelerinde Mülki İdare Amirlerimize duyulan güvene işaret etmiştir.

O halde, biz Mülki İdare Amirlerine düşen görev; artan bir azim, sevk ve heyecanla değişen kamu hizmeti anlayışı ile çağın gerektirdiği niteliklere sahip, daha etkili ve verimli çalışarak, daha donanımlı, yeni ufuklara yelken açarak, halkın hayat standartlarını yükselterek, insan odaklı yönetim anlayışı ile hizmette, insanı hayatın merkezine koyarak, zaman mefhumu tanımaksızın gecesini gündüzüne katarak bütün gayretlerini esirgemeksizin çağdaş uygarlığın üzerine çıkma hedefini gerçekleştirmek olmalıdır. Sayın Başbakanımızın teveccühüne mazhar olan meslektaşlarımızın, bu zor sorumluluğun bilincinde oldukları, hiçbir fedakarlıktan kaçınmadan, yurt sathında her türlü hizmetin en iyisine layık aziz milletimize hizmet yarışına devam edecekleri muhakkaktır.

Kaymakamların gerek birinci sınıf MİA'ne yükseltilmede gerek üst düzey görevlere, Mülkiye Müfettişliğine, gerekse Valilik ile şereflendirilmede, adaletli bir atama ve yükseltme sistemi çerçevesinde onuruyla ve özveriyle çalışan, son derece hassas ilçelerde görev yapan, görev süresini başarı ile tamamlayan bu ilçeleri hakkıyla yöneten, yönetmiş, bu ilçelerde bu vasıfları nedeniyle görevi uzatılmış Kaymakamların “marifet iltifata tabidir” özdeyişi ile “insanı yücelt ki, devlet yücelsin” misyonunu rehber edinen, Sayın İçişleri Bakanımız tarafından ödüllendirilmesi, meslekte kariyerleri için önlerinin açılması sağlanmalıdır.

İçişleri Bakanımız Sayın Beşir ATALAY'ın T.B.M.M.'de 15 Kasım 2007 tarihinde Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlar 2008 Bütçe Kanunu ve 2006 yılı Kesin Hesap Kanun Tasarıları üzerinde yaptığı konuşmasında soru ve eleştirilere verdiği cevapta “Mülki idare içinde performans denetimini gerçekleştireceğiz, özellikle ilçelerimizde görev yapan kaymakamlarımız içinde çaba sarf eden, güzel çalışmalar yapan, gelecek vaat edenlerini bulacağız, parlatacağız, ”direktifi bütün Mülki İdare Amirlerimize öncelikle Kaymakamlarımız olmak üzere Valilerimize, Mülkiye Müfettişlerine ve Üst Düzey Bakanlık görevlilerine yol gösterici olmalıdır.²

2 Makalede ortaya konulan fikirlerim sesli düşünmekten ve bunu paylaşmaktan ibarettir. Bu konuda başka önerileri olan meslektaşlarımızın görüşlerini değerlendirmek amacıyla paylaşımlarını önemle bekliyorum, her seviyedeki Mülki İdare Amiri meslektaşlarıma üstün başarılar dileyerek, sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

DÜNYADA BÖLGELERARASI GELİŞMİŞLİK FARKLARINI GİDERME ÇABALARI VE TÜRKİYE TECRÜBESİ

Doç. Dr. Sait AŞĞIN

1. GİRİŞ

Türkiye coğrafi konumu itibarıyla dünyanın 3 kıtasının kesiştiği, bunlar arasındaki yolların geçtiği, stratejik merkezlerin odağı durumundadır. Dolayısıyla Türkiye, bu konumunun getirdiği avantaj/dezavantajları yaşadığı gibi; tarihi, coğrafi ve sosyo-politik sebeplerle kaçınılmaz olarak, bölgesindeki diğer ülkelerle de karşılıklı etkileşim içerisinde. Bu nedenlerle, dünyanın önemli sorunlarından birisi olan ve hem toplumların hem de bir bütün olarak dünyanın gelecekteki huzur ve refahına doğrudan etki eden “bölgesel gelişmişlik farkları” hususunda, Türkiye’nin tecrübesi, yalnız kendisi için değil, bölge için de önem taşımaktadır.

Elbette tecrübe (deneme, sınama, eksperyans) sonuçları her zaman “doğru” olanın yapıldığını, isabetli tercihlerde bulunulduğunu ortaya koymayabilir. Ancak, her türlü tecrübe, bir sonraki adımın daha isabetli atılmasını veya benzer şartlarda daha isabetli öngörülerde bulunulmasını temin etmesi bakımından önemlidir.

Aslında, bölgesel gelişmişlik farkları denildiğinde, bir taraftan ülkelerin diğerlerine oranla bulundukları seviye, öte taraftan da ülkelerin kendi içlerindeki gelişmişlik farkları akla gelmektedir.

Nitekim, Ortadoğu ve Kuzey Afrika’da yer alan, yaklaşık 12 milyon kilometrekarelik yüzölçüme sahip coğrafyada Dünya nüfusunun yaklaşık %6-7’si barınmakta iken Dünyadaki 36 trilyon dolarlık GSMH’nın bu bölgedeki payı 1 trilyon doların biraz üzerindedir. Bölgenin ekonomik gücünün yaklaşık % 75 ini ise Türkiye, Suudi Arabistan, İran, Mısır, Birleşik Arap Emirlikleri, Cezayir, Fas ve Kuveyt’ten müteşekkil 8 ülke temsil etmektedir. Dünyada kişi başına

düşen milli gelir ortalaması 6000 dolar iken, bölge ortalaması 3480 dolardır. Bölge ülkeleri arasında ise uçurumlar bulunmaktadır. Örneğin kişi başına GSMH Fas'ta 1380 USD iken, Katar'da 34.810, Kuveyt'te 24.040 USD'dir. Özetle, hem bu bölge dünya refah ortalamasının altında kalmakta, hemde bölgedeki ülkeler arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Esas inceleme konumuzu ise, ülkelerin kendi işlerindeki gelişmişlik farkları oluşturacaktır.

Bölge ülkelerinin pek çoğunda ekonomi ya yalnızca petrol endüstrisine ya da tarıma dayalıdır. Yalnızca Türkiye, Cezayir gibi sınırlı sayıdaki ülkede tarım ve sanayi bir arada görülebilmektedir. Ancak bölgenin tamamında ekonomik yapılanmadaki ilişkiler ağıнын hepsi uluslarüstü şirketlerin kontrolündedir. Petrol gibi doğal kaynakların işletilmesinde bile, teknolojik transferlerin durdurulması vb. manipülasyonlarla üretimin düşürülmesi gibi dolaylı ama etkili metotlar uygulanabilmektedir.

Çeşitli gelişmişlik endeksleri bakımından da bölge ülkelerinin durumu iç açıcı gözükmemektedir. Ancak burada konumuz esas itibarıyla ülkelerin kendi içlerindeki bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları olduğundan bunlara girilmeyecektir. Şu kadar var ki, bu ülkelerde milli gelirin bölüşümünde yaşanan adaletsizliğin, ülkelerin topyekün olarak sosyo-ekonomik ve kültürel bakımdan geri kalmışlıkları (bırakılmışlıkları) ile birleşince “köktenci” akımlara zemin hazırlandığı düşünülmektedir (Peköz, 2007; 6).

2. DÜNYADA BÖLGELERARASI GELİŞMİŞLİK FARKLARININ SEBEPLERİ

Bugün dünyanın en büyük sorunları arasında bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları ve bundan kaynaklanan durumlar önemli bir yer işgal etmektedir. Bu, dünya milletler aleminde içlerinde ülkelerarasında söz konusu olabildiği gibi, herhangi bir ülkenin kendi içerisinde de görülebilmektedir. Bu çalışmada ele alınacak olan da, ikinci tür gelişmişlik farklılıkları olacaktır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının literatüre girmesi daha çok II. Dünya Savaşı sonrasında olmakla birlikte, özellikle 1929 Dünya Ekonomik Bunalımından sonra bu kavramın çıkışına ilişkin ilk sinyalleri görmekteyiz (Dinler, 1998; 123). Daha öncesinde ise 18. yüzyılda sanayi devrimi ile yaşanan gelişmeleri bilmemiz gerekiyor. Nitekim, sanayileşme sürecinde bir takım ülkelerin hızlı bir büyüme trendi yakalamaları ile bölgelerarası gelişmişlik farkları ortaya çıkmış; ülkeler gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler gibi kategorilere ayrılmışlardır.

Sanayileşme çağında yaşanan gelişmişlik farkları, ülkelerin içerisinde de karmaşık bir durum ortaya çıkartmıştır. Nitekim, kimi ülkelerde bölgelerarası

gelişmişlik farkları, diğerlerine göre daha fazladır. Bir görüşe göre özellikle ekonomik gelişmenin piyasanın inisiyatifinde olduğu, devletin bölgesel gelişmişlik farklarını azaltıcı önlemleri al(a)madığı azgelişmiş ülkelerde, bölgelerarası gelişmişlik farklarının, bu yönde tedbirler alan ve uygulayan gelişmiş ülkelere nispetle daha fazla olduğu görülmektedir (Dinler, 1998: 123).

Aynı ülke içerisinde bölgelerarası gelişmişlik farklarının tarihi, coğrafi ve sosyo-politik sebepleri bulunabilmektedir. Nitekim, geçmişte çok parlak bir İktisadî ve sosyo-kültürel geçmişe sahip kimi yerler aradan geçen zamanlar içerisinde bu konumunu yitirebilmiştir. Döneminin önemli ihtiyaç maddelerinin üretildiği bir merkez durumunda iken, toplumun ihtiyaç öncelikleri veya üretim teknolojilerindeki gelişme ile avantajlı durumunu yitiren yerler çoktur. Meselâ, geçen yüzyıllarda tuz ve pirinç üretimi pek çok ülkede stratejik ürün olarak önem arz ediyor ve bu işle uğraşanlara devletler vergi muafiyeti benzeri türlü teşvikler uyguluyorlardı.

Kimi zaman yaşanan bir işgal veya sahnesi olunan bir savaşın yıkıcı tesirleri, o bölge için kalıcı olabilmekte; kimi zaman da yaşanan demografik hareketler, üretim ilişkileri ve sosyal nizam üzerinde olumsuz etkilere neden olabilmektedir.

Bölgelerarası gelişmişlik farklarının önemli bir nedeni de coğrafyadır. İklim ve yağış durumu, yeryüzü şekilleri vb. durumlar gelişmeye doğrudan etki yapan unsurlardandır. Meselâ, yağışlı ve nemli bir iklimle kurak ve karasal yörelerin şartları bir olamaz. Öte taraftan, coğrafyanın engebeli ve zor olduğu durumlar pek çok konuda belirleyicidir. Bazen de, belli bir dönemde gelişmeye engel teşkil etmeyen kimi durumlar, şartların değiştiği hallerde olumsuzluk kaynağı haline gelebilmektedir. Meselâ geçen yüzyıllarda önemli ticarî merkezler durumunda iken günümüzde bu konumunu yitirmiş iller ve bölgeler hemen her ülkede vardır. Bunların önemli bir kısmında, ticaret yollarının değişmesi ve coğrafyanın yolların yapımına çıkarttığı engeller rol oynamıştır. Nitekim geçmişte ticaret kervanlarının işleyebilmesi için küçük patika yollar yetebilirken, günümüz ulaşım araçlarına uygun yolların yapımına elverişli olmayan coğrafyalar, kaçınılmaz olarak ticaretteki canlılıklarını ve önemlerini de yitirmiştir.

Çağımızda ulaşım yanında iletişimin de hızlanması ve değişik formlar kazanması bu alanda elbette doğrudan sonuçları olacak önemdedir. Sosyo-kültürel alanlar kadar ekonomik yapıları da etkileyen bu sonuçların birikimli tesirlerini toplumların uzak olmayan bir gelecekte daha fazla hissetmeleri kaçınılmazdır.

Nihayet sosyo-politik sebepler, bölgelerarası gelişmişlik farklarında etki sahibidir. Toplumun sosyal organizasyonlarındaki değişime ayak uy duramamak, kooperatif, şirket vb. örgütlenme ve ferdi üretimi kolektifleştirememeye gibi durumlar, geçmişte önemli konumda olan bölgelerin eski önemlerini yitirmelerine neden olabilmektedir.

3. DÜNYADA BÖLGELERARASI GELİŞMİŞLİK FARKLARINI GİDERME ÇABALARI

Dünyada özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında literatüre giren bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik çabalar ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Tarihi süreç içerisinde özellikle azgelişmiş ülkelerde, vahşi kapitalizmin etkili olduğu dönemlerde, devletlerin bu konuda gerekli ve yeterli tedbirleri alamadıkları ve bu nedenle bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılamadığı görülmektedir (Dinler, 1998; 123).

Aslında veriler, rekabetin hızlanması ve globalleşmenin, dünyadaki az gelişmişlik sorununun önem kazanmasına neden olduğunu göstermektedir. Nitekim yalnız bölgelerarası değil aynı zamanda ülkelerarasında da gelişmişlik farklarının arttığı gözlenmektedir. Örneğin 1950’de yoksul ülkelerdeki insanlar, zengin ülke insanların %20’si oranında kişi başına gelire sahipken, günümüzde durum daha da kötüleşmiş, % 10’ 1ar seviyesine düşmüştür (Baro, 2007; 1).

Dünyada ülkeler arasında gelişmişlik farkları olduğu gibi ülkelerin de kendi içindeki bölgelerarasında gelişmişlik farkları mevcuttur. Bir ülkenin bütün olarak kalkınabilmesi kendi içindeki bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesine bağlıdır. Ülkelerin bölgeleri arasındaki kalkınma farklarının giderilmesine yönelik politikalar ve politika araçları; ülkenin deneyimlerine, sahip olduğu kaynakların zenginliklerine, iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel yapıya bağlı olarak farklılık arz etmektedir (Uzay, 2005;47).

Devlet güdümlü ve devletin desteğinin yoğun olduğu Keynesyen politikalara ağırlık verilen dönemlerde ise uygulanan politikalar az gelişmiş bölgelerde istihdamı ve geliri artırmaya yardımcı olmuş ancak gelişmiş bölgelere kıyasla verimliliği arzu edilen düzeylerde artıramamıştır (Akpınar, 2002: 1).

1980’li yıllarda küreselleşme olgusunun getirdiği şartlar, bölgesel kalkınmışlık konusunda da doğrudan etkili olmuş; bölgesel kalkınmada doğrudan devlet yatırımlarının yanında alternatif yatırımlar da gündeme gelmiştir. Bu dönemde işgücü, yaşam kalitesi vb. kavramlar önem kazanmıştır.

Özellikle Avrupa’da Avrupa Birliği (AB) entegrasyon sürecinin Birlik içerisindeki zaten dezavantajlı durumda olan bölgeler için getirdiği tehditlerin

bertaraf edilmesine yönelik politikalar, aslında bu konuda önemli bir dönüm noktasıdır. Bu politikanın özünde, Birlik genelinde bütünleşmenin faydalarını daha adil paylaşırma, uyumlu ve dengeli bir ekonomik büyümeyi temin için piyasa mekanizmasının düzeltilmesi vardır. “AB bölgesel politikası, 1980’lerdeki reformlardan sonra, geri kalmış bölgelerin kalkınması için dışarıdan kamu ve özel yatırım çekme temeli üzerinde kurulu geleneksel ‘dışsal büyüme’ modelinden, yerel potansiyel ve dinamikleri harekete geçirerek kalkınmayı amaçlayan ‘içsel kalkınma’ yaklaşımına geçmiştir. Bugün, AB bölgesel politikası, kendini giderek Lizbon hedeflerine katkıda bulunmaya yönlendirmekte; işbirliğine, bilgi ve yenilikçiliğe, işletmeleri bir arada toplamaya, sosyal sermayeye ve bölgesel kalkınmada katılımcı ve tabandan gelen süreçleri harekete geçirmeye özel önem vermektedir”(Altan, 2007; 1).

Dünyadaki küreselleşme süreciyle birlikte geleneksel bölge anlayışının değiştiği ve yerel dinamiklerin ekonomik kalkınma ve bölgesel gelişme sürecindeki öneminin arttığı görülmektedir. Bu dönemde şartlar değişmiştir, zira küresel piyasalar dinamik olarak izlenmek durumundadır. Bu bağlamda, örgüt yapılarında esneklik, maliyetlerin kontrolü, yerel ekonomiler arası rekabet de önemlidir. Finans sektörü önemini artırarak merkezileşmiş, üretim sektörü ise yerele dağılmıştır. Bu nedenle kimi yöreler birikim ve potansiyellerine bağlı olarak belirli alanlarda uzmanlaşarak, nispi üstünlükler elde etmeye çalışmaktadır.

Öte taraftan, dünyada bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltma politikaları doğrultusunda çeşitli uluslararası organizasyonlar da mevcuttur.

Ülkeler ve uluslararası örgütlenmeler de kendi şartları çerçevesinde bölgesel politikalar geliştirmekte, bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkları giderici politikaları uygulamaya çalışmaktadır. Bunların başında Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu gelmektedir. Ayrıca AB ve OECD de ekonomik ve sosyal farklılıkları giderici politikalar uygulamaya konulmaktadır. Nitekim AB, üye ülkelerdeki bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesine yönelik olarak Bölgesel Gelişme Fonunu devreye sokmuştur. Bu fon Yapısal Fonların yaklaşık yarısını oluşturmaktadır.

Avrupa Birliğinde uygulanan bölgesel politikaların temel hedefleri sosyoekonomik ve mekansal bütünleşme, çevrenin korunması, yerel yönetimlerin güçlenmesi, çevre bölgelerinin ulaşım ve iletişim ağları ile merkez bölgelere bağlanması, orta büyüklükteki kentlerin birbirlerine işlevsel olarak bağlanması suretiyle gelişme aksları oluşturulması yönündedir.

OECD ülkelerinde ise kurumsallaşmanın etkinleştirilmesi, özel ve kamu sektörünün bağlarının güçlendirilmesi, sürdürülebilir arazi kullanımı, sosyal

dengenin sağlanması ve yerel girişimciliğin desteklenmesi bölgesel kalkınma politikalarının temelini teşkil etmektedir.

1990'lı yıllardan sonra yaşanan gelişmeler kalkınma anlayışında temel bir değişime neden olmuş, “büyüme merkezli” kalkınma anlayışından “insan merkezli” kalkınma yaklaşımına geçilmiştir (Acı, 2002; 1). Diğer bir anlatımla pazara, hammaddeye ve işgücüne olan mesafeyi esas alan büyüme merkezli bölgesel kalkınma planlarının, bölgelerarası gelişmişlik farklarını artırdığı kabulüne dayalı olarak yerel odaklı, sosyal ilişkiler, normlar ve sosyal yapıyı esas alan bir politika benimsenmiştir (Akpınar, 2002; 1).

4. TÜRKİYE’NİN TECRÜBESİ

“Eski Dünya”nın hemen hemen geometrik merkezinde, Asya, Avrupa ve Afrika’nın birbirlerine en çok yaklaştıkları bir yerde ve Asya’nın Avrupa’ya bağlandığı noktada yer alan, üç tarafı okyanuslara ulaşan denizlerle çevrili olan Türkiye, büyük kara kitleleri ile beraber dünyanın ekonomik, siyasal ve kültürel bakımdan farklılık gösteren belli başlı bölgelerinin de ortasında bulunmaktadır.

Bu konunun sonucu olarak, yalnızca coğrafi bakımdan değil, aynı zamanda tarihî, kültürel, siyasî vb. pek çok bakımdan, Asya ve Afrika arasında bir köprü niteliğindedir. Bu nedenle, bölgeyi kapsayan incelemelerde de özel bir öneme ve ilgiye mazhar olması da kaçınılmazdır.

Özellikle coğrafi açıdan Türkiye’yi meydana getiren bölgeler de farklı özelliklere sahiptir. Onun için Karayolları Genel Müdürlüğü, Tarım Bakanlığı vb. kurum ve kuruluşların düzenlemeleri birbirinden farklıdır. Türk Coğrafya Kurumu ise, ülkeyi doğal ve beşeri özelliklerini dikkate alarak yedi coğrafi bölgeye ayırmıştır. Bunlardan dördü kıyısında bulundukları denizlerin adları ile anılırlar. Diğer üç bölge ise iç kısımda olup İç, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri olarak adlandırılırlar.

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farkı denilince akla ilk olarak Doğu Anadolu Bölgesi gelmektedir. Aslında yakın zamanlarda yapılan çalışmalar ve bunların dayandığı araştırmalar göstermektedir ki, ülke içerisinde “geri kalmış bölgelerden” çok, “geri kalmış yörelerden” söz etmek daha doğru olacaktır (Erkal, 1978;222).

A- DOĞU ANADOLU BÖLGESİNDE KALKINMAYI ENGELLEYEN BAŞLICA ETKENLER

a) Tarihi Sebepler

Cumhuriyet’in devraldığı miras içerisinde Doğu Anadolu Bölgesi, ülke ortalamasının altında bir sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyinde idi.

Ermeni mezalimi, Rus işgali ve dış tahrikli ayaklanmalar gibi nedenlerle pek çok yönden yıpranan yörenin imarı, Türkiye Cumhuriyeti'ne kalmıştı. Cumhuriyet Hükümetleri'nin, yurdun tamamında olduğu gibi, Doğu Anadolu'da da ciddi gayretlerin içerisine girdiklerine şüphe yoktur. Ancak elde olmayan nedenlerden kaynaklanan bir takım engeller bulunmaktaydı. Bölge üzerinde özellikle SSCB'nin mütecaviz istekleri, uluslararası ölçekteki ekonomik bunalımlar ve ilk Cumhuriyet hükümetlerinin içinde bulundukları iktisadi zorlukların yanında Doğu Anadolu bölgesinin kendine özgü durumları da yörenin kalkınmasına doğrudan etki yapacak nitelikteydi (Aşgın, 2000).

b) Asayiş Sorunları

Genç Türkiye Cumhuriyeti'nin ekonomik ve toplumsal yapının dönüştürülmesi için aldığı devrim niteliğindeki kararlar, zaman zaman toplumla hükümet güçlerinin karşı karşıya kalmalarına da neden oluyordu (Goloğlu, 1972; 101).

Aslında bölgede XIX. yüzyılın başından itibaren birtakım ayaklanmalar görülmüş ve bunda batılı misyonerlerin faaliyetleri başlıca rolü oynamıştır.

Bütün bu ayaklanmalar, sosyo-ekonomik boyutları, dış ülkelerle bağlantıları ve sonuçları bakımından ele alınıp ayrı ayrı incelenmeye muhtaçtır. Şurası bir gerçek ki bu isyanlar, özellikle bölgenin ve onun da ötesinde ülkenin iktisaden gelişmesinde önemli bir engel teşkil etmiştir.

c) Coğrafi Yapıdan Kaynaklanan Zorluklar

Bölgenin coğrafi yapısı buralarda yapılacak başta bayındırlık olmak üzere birçok işleri hem zorlaştırıyor, hem de pahalılaştırıyordu. Bölgeyle ilgili olarak hazırlanan raporlarda, tabiat şartlarının çok çetin olduğundan, kışın sekiz ay hüküm sürdüğünden, Ankara'dan gönderilen postanın bir aydan önce buralara ulaşmadığından, 40-50 yıldan beri yol yapılmayan yörede yolları hayvanla kat' etmek gerektiğinden (Bulut, 1992) söz ediliyordu.

Özellikle kara ve demiryolu yapımlarında coğrafi şartlar önem kazanmaktaydı. Bu durum Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki teknolojik yetersizliklerle birleşince durumun nezaketi belirginleşmektedir. Nitekim 1938 yılında Erzurum-Sivas demiryolunun Kemah'a ulaşması, adeta bir bayram coşkusuyla kutlanmış, medyada geniş yankı bulmuştu.

Doğu Anadolu'nun çetin coğrafyası, yörenin özellikle bayındırlık hizmetlerinden yeterince yararlanamaması ile doğrudan ilgilidir. Meselâ inşaat mevsimi ülkenin kimi yörelerinde on bir aya kadar çıkarken, Doğu Anadolu'nun

belli kesimlerinde üç aya kadar düştüğü olabilmektedir. Buna, bazı iç ve dış gelişmeler nedeniyle uygulanan kalkınma planlarının tam olarak hedeflerine ulaştırılamamaları da eklenince doğu illerine yapılan hizmetler beklenen sonucu sağlamada yeterli olamamıştır.

d) Toplumsal Yapının Doğurduğu Sonuçlar

Bölgede kamu hizmetlerinin yeterli düzeye ulaşamamasının daha doğrusu arzulanan sonuçlara ulaşamamasının önemli bir nedeni de sosyo-kültürel yapı özelliklerinin yeterince hesaba katılmamış olmasıdır. Bilindiği üzere bu özellikler, iktisadi kalkınma için birer veridir. Bu faktörler göz önünde tutulmadan herhangi bir bölgenin kalkındırılması çabaları, ülkeyi ağır bir mali yük altına sokmaktan öteye geçemez (Erkal, 1978;283).

S. YERASİMOS'a göre Doğu Anadolu'nun toprak düzeni, bölgedeki ekonomik ve sosyal ilişkileri aynen yansıtmaktaydı ve bu bölgedeki toprak dağılımı, ülke ortalamalarına göre daha eşitsizdi. Ekonomisi geniş ölçüde hayvancılığa dayanan bölgede, çiftçi ailelerinin %38'i topraksızdı. Bu oran batı illerinde %20-30 dolaylarında iken Gaziantep, Urfa, Diyarbakır, Mardin gibi kimi doğu illerinde %45'e varmaktaydı (Yerasimos, ;506).

Doğu Anadolu bölgesinde ağaların varlığı ve etkinliğini ortaya koyması bakımından Başbakan İsmet İNÖNÜ'nün 1935 yılında Karadeniz bölgesiyle birlikte Doğu Anadolu'yu da kapsayan inceleme gezisinin ardından Cumhurbaşkanlığı Ataturk ve Bakanlar Kurulu'na sunduğu raporda (Öztürk, 1992) geçen cümleler önemlidir. "...Memur ve subayların evleri yapılmış, icabında konulup kaldırılmak üzere özel adliye rejimi, hudut teşkilatı, bitirilmiş ve yeterli yollar vasıtasıyla halkın içine girmek Mutki ve Sason gibi bütün Siirt vilayetinde önemli bir iştir. Şimdiki halde halk daha çok ağaların elindedir..." Bu ağalar, saygın bir sosyal statünün yanında başta toprak olmak üzere geniş ekonomik imkânlarla da sahiptiler.

Bölgenin sosyo-kültürel yapı özelliklerinin yeterince hesaba katılamamasının bir başka boyutu yöredeki idarecilerin yaklaşımlarında gizlidir. Bu durumun örnek kanıtlarını gene Başbakan İsmet İNÖNÜ'nün 1935 yılında çıktığı Doğu Anadolu gezisi sonrası hazırladığı raporda bulabiliyoruz. Başbakan'ın raporunda Bulanık (Muş) ilçesi ile ilgili olarak "...halk düşkün, feryadı, henüz araziler mal olmamış. Çayırliklar fena taksim edilmiş, şikayet ederler..." biçiminde dile getirdiği gerçekler, sözünü ettiğimiz durumlara en yetkili ağızdan yapılmış birer saptama niteliğindedir.

B- PLANLI KALKINMA ÖNCESİNDE DOĞU ANADOLU'YU KALKINDIRMA GAYRETLERİ

Cumhuriyet döneminin genel kalkınma hamlesi ile birlikte, Doğu Anadolu'da da Devletin büyük bir kalkındırma sürecine girdiğine şüphe yoktur. Bütün olumsuzluklara karşın yörede, bu yönde ciddi adımlar atılmıştır. Bu süreçte, ülkenin öteki yörelerinden buraya devamlı bir kaynak aktarımı da söz konusudur (Aşgın 1999;255). Bütün bu gayretler sonucu, Doğu Anadolu Bölgesi de belli bir kalkınmışlık düzeyine ulaştırılabilmektedir.

a) En Üst Düzeyde İlgı

Yürütülen çalışmalar hem merkezi hükümet, hem de onun taşradaki temsilcisi olan Vali ile belediyelerin gayretleri biçiminde kendini göstermekteydi. Örneğin yurdun ve bu arada Doğu Anadolu'nun "çelik ağlarla örülmesi" faaliyetleri, merkezi otoritenin planlanmış çalışmalarıyla yürütülüyordu. Doğu Anadolu'nun çetin coğrafyasında ilerleyen demiryolu çalışmaları, kamuoyunda da geniş ilgi görüyor, ilerlemeler kilometre kilometre izleniyordu.

1935 yılında İsmet İNÖNÜ, Karadeniz bölgesiyle birlikte Doğu Anadolu'yu da kapsayan inceleme gezisinin ardından Cumhurbaşkanı Atatürk ve Bakanlar Kurulu'na bir rapor sunmuştu. 1936 yılında da Celal BAYAR İktisat Bakanı sıfatıyla bir gezi yaptı ve izlenimlerini Başbakanlığa bir raporla bildirdi. BAYAR 1938 yılında, bu kez Başbakan olarak Tunceli yöresinde bir inceleme ve değerlendirme gezisi yaptı. Bu ve benzeri geziler, Doğu Anadolu'ya, Cumhuriyet Hükümetlerinin en üst düzeyde ilgisini göstermekteydi.

Aslında Türkiye Cumhuriyeti Hükümetlerinin, Doğu Anadolu Bölgesine ilgisi her dönemde en üst düzeyde olmuştur. Nitekim 2007 yılının Eylül ayı itibarıyla, 11. Cumhurbaşkanının ilk yurt gezisini Doğu Anadolu'ya yapmasının ve Başbakanlık Müsteşarlığına başarılı çalışmaları nedeniyle Diyarbakır Valisi'nin atanmasının bölgeye özel önem verilmesi ile ilgili olduğu yolundaki kamuoyu yorumları da bunun göstergesidir.

b) Yerel Otoritelerin Çalışmaları

Merkezi hükümetin kalkınma yolundaki proje ve çalışmalarının yanında, yerel ölçekli işler de Valilikler ve Belediyeler eliyle görülmeye çalışılıyordu. Örneğin Siirt içerisindeki yol inşaatı, program dahilinde yürütülerek 1934'te şehirde yedi yeni cadde açılmış ve 21.384 metre yeni kaldırım yapılmıştı. Maraş Belediyesi ise 1935 bütçesine kanalizasyon ve kaldırım tahsisatı koyuyor, kentin en önemli sıkıntısı olan Kanlıdere'nin kapatılmasını, mezarlık ve pazar yeri ile elektrik tesisatının yapımını programına alıyordu. Doğu illerimizin

önemli gereksinimlerinden olan yakacak konusunun halli için Vali ve Türkofisi işbirliğine gidiyor; Oltu Balkaya kömür madenlerini işletmek için 200.000 TL. sermayeli bir anonim şirket kuruluyordu.

Günlük yaşantıyı kolaylaştıracak ve sosyo-ekonomik faydaları beklenen küçük ölçekli yatırımlar olanaklar ölçüsünde sürdürülüyordu. 1935 Mayıs'ında Urfa, Gazi Ayıntab ve Fevzipaşa arasındaki Birecik'te, Fırat üzerinde 12 metre uzunluğunda ve 5 metre genişliğinde tel üzerinde makara ile işleyen dubalar ısmarlanıyor, bununla mal taşımalarının daha kolay ve ucuz olması amaçlanıyordu. Gene aynı yerde üç katlı bir İlçebaylık, yani Kaymakamlık evi de yaptırılmıştı.

c) Sağlık, Eğitim ve Kültür İşleri

Yapılan çalışmalar yalnız bayındırlık alanında değil sağlık ve eğitim başta olmak üzere diğer konularda da sürmekteydi. Örnek olarak 1936 yılında kız sanat okulunun açıldığı Erzurum'da 1938 yılında 900.000 TL.lık bir imar hareketine girilerek, ilçeler dahil 30 ilkokul, sinema, şehir elektriği vs. yatırımlar gerçekleştirilmiştir.

1938 yılında Erzurum'un Ilıca nahiyesinde de posta ve telgraf merkezleri faaliyete geçirilmiş, 14 derslikli ilkokul binası ihale edilmiş, gazino ve lokantası olan bir otel de planlamaya alınmıştı. Gene kültür konusu, nasıl ki ülke genelinde en temel işlerden sayılmış ise, Doğu Anadolu'da da aynı yaklaşımın paralelinde çalışmalara rastlamaktayız. Bu bağlamda örneğin 8 Ağustos 1938' de Doğu Kültür Kongresi Erzurum'da açılmıştı.

Doğu Anadolu'daki eğitim ve kültür faaliyetleri yalnız okuma-yazmayla, hatta ilk ve orta öğrenimle sınırlı düşünülüyordu. Cumhuriyetin kurucusu Mustafa Kemal ATATÜRK, Doğu Anadolu'da bir üniversite kurulmasının ilk işaretini de vermiş ve "Doğu bölgesi için Van Gölü sahillerinin en güzel bir yerinde her şubeden ilkokullarıyla ve nihayet üniversitesiyle modern bir kültür şehri yaratmak yolunda şimdiden faaliyete geçmelidir. Bu hayırlı teşebbüsün doğu vilayetlerimiz gençliğine bahşedeceği feyiz, Cumhuriyet Hükümeti için ne mutlu bir eser olacaktır " sözleriyle böyle bir üniversitenin kurulmasını istemişti. Onun bu vasiyeti DP programında yer alacak ve bilhassa Celal BAYAR, bu işi bizzat takip ederek "Doğu Üniversitesi doğu kalkınması için bir cüz ve vasıtalarından biri değil, esas temeldir" diyecektir.

d) "Kamu Hizmeti" Anlayışı

Yöreye yalnızca yurdun bir parçası olarak değil; Kurtuluş Savaşma coğrafi başlangıç yeri olmasından dolayı, belki tarihi bir sorumluluk hissi, bir tür nos-

talji ile de yaklaşıyordu. Çünkü “...en müşkül dakikada şarktan yeni ve umulmaz bir ümit yıldızı doğmuştu..” (Yalman; 1938).

Bu “romantik” sayılabilecek yaklaşım içerisinde yöreye yapılan harcamaların maliyet analizleri genellikle göz ardı edilmiş ve bu çoğunlukla, “bilinçli bir tercih” olarak ortaya konmuştur. Örneğin Nisan 1935’te Van Gölü İşletme İdaresinin bütçesi hakkında Meclis’te yapılan görüşmeler sırasında İçişleri Bakanı Şükrü KAYA şöyle diyordu: “...Cumhuriyet Şeyh Sait vakasından ve onu takip eden hadiselerden sonra icap eden inzibat tedbirlerini tamamıyla aldı. Onu müteakip de oranın ümrânını gözetti. Bu muntazam bir program halinde devam edecektir ve etmesi de lazımdır. Van Gölü İşletmesi Vapurları Van Gölü sahillerinin ve havalisinin birebir irtibat vasıtalarıdır. İki köy arasında, iki şehir arasında Devlet şosesini yaparken nasıl onun gelirini değil memleketin inkişafını gözetirse, Van Gölünün işletilmesinde kullanılan vapur ve sair vesaiti nakliye müteharrik bir köprü, bir şose telakki edilmelidir. Bu bir amme hizmetidir. Bir irat membaı değildir. Ve uzun yıllar böyle devam edecektir ’ (Aydın Tarihi, Mayıs 1935;20).

Doğu Anadolu’daki yatırımları ‘bir irat membaı değil, bir amme hizmeti’ olarak gören bu anlayış, gerçekten de uzun yıllar devam edecektir. Nitekim, makine akşamı 18 Şubat 1938’de Alınanlara ihale edilen çimento fabrikasının “tesisinden maksat şark vilayetlerimizle orta Anadolu’da daha ucuza çimento satışını temin etmek” olarak kayıtlara geçecek; aynı yılın başlarında bizzat Başbakanın ağzından ...rantabl olmasa dahi mühim bir zarara sokmayacak neticeye götürürse, şarkın müsait olan mıntıkalarında şeker fabrikaları kurmak karar ve azminde” olduğu ifade edilecekti (Aydın Tarihi, Mayıs 1938;44). Gerçekten de üç yeni şeker fabrikasından birinin Balıkesir-Bandırma arasında, diğer ikisinin ise doğu illerinde kurulması kararı BAYAR hükümetinin üç numaralı ekonomik programında yer alacaktı.

1930’ l u yıllardan itibaren yeni bir sanayileşme stratejisiyle başlayan ve koyu bir devletçilik uygulaması olarak görülen dönemde yöre, özellikle askeri ve stratejik maksatlı kamu harcamalarına sahne olmuştu (Çavdar, 1995;370).

e) Devletçi Uygulamaların Sağladığı Birikim

Devletçilik uygulaması, ülke genelinde olduğu gibi doğu illerinde de özel sermaye birikimi için bir takım fırsatlar sağlamaktaydı. Devlet işletmelerine mal satmak, ihalelere katılmak veya devletin ürettiği kimi mamulleri “girdi” olarak kullanıp katma değer sağlamak türünden gelişmelerin görece en fazla yaşandığı yerler Malatya, Elazığ, Urfa ve Diyarbakır yöreleriydi.

İlerleyen yıllarda da genel durumu itibariyle yatırıma müsait olan Malatya, Diyarbakır, Elazığ gibi illerde, bayındırlık ve tarım alanındaki zorunlu kamu harcamaları yanında bir takım sınaî kuruluşları vücuda getirmek şeklinde de önemli miktarda bir kamu kaynağı bölgeye aktı. Örnek vermek gerekirse Malatya'da kurulan Sümerbank Dokuma ve Tekel Fabrikaları bu dönemin eseridir. Ayrıca tarımda Urfa, hayvancılıkta Erzurum gibi yerlere yönelik yatırımların yapılması buralarda belirli bir canlanmaya neden oldu.

f) Doğu'yu Kalkındırmaya Yönelik Özel Faaliyetler

Kültür ve eğitim işleri her zamanki gibi başlı başına ele alınan bir konuydu. Özellikle okuma-yazma seferberliği yürütülmekteydi.

Belediyeler eliyle yürütülen hizmetler de önemli bir yekun teşkil ediyordu. Örneğin Eylül 1939'da açılışı gerçekleştirilen Kilis soğuk hava deposu ile 75 beygirlik gücü 125 beygirlik motorla takviye edilen elektrik santrali belediyenin yaptığı işlerden ikisiydi.

Yörenin imar ve asayişine de, önceki dönemde olduğu gibi önem veriliyordu. Diyarbakır-Cizre hattında doğuyu batıya bağlayacak önemli bir konumda bulunan Avıskı Köprüsünün temel atma töreni 1939 Temmuzunda yapıldı. Aynı günlerde, başlatılan imar hareketlerinin ilerlemesi ve sağlanan huzur ortamının devamı için Tunceli ilinin idaresi hakkında kanunun yürürlük süresinin 31 Aralık 1942'ye kadar uzatılması Mecliste tartışılıyordu. İçişleri Bakanının bu görüşmeler sırasında verdiği bilgilere göre her yıl civar illere yapılan tecavüzler durdurulmuş, çok sayıda imar faaliyeti gerçekleştirilmiş ve kısa sürede 788 silah teslim edilmişti. Aynı yıl gazeteler, Erzurum'a trenin gelişiyile ilgili yazılar yayımlıyordu.

g) Üst Üste Gelen Felaketler ve Etkileri

Atatürk'ün ölümü ile başlayan felaketler zincirinin ilk halkası olan deprem, 1939 yılı sonlarında deprem Orta ve Doğu Anadolu'yu vurmuştu. Ülke, günün şartlarında bir seferberlik havası içerisinde yaralarını sarmaya çalışıyordu. Öyle ki öğrenciler yardım topluyor, cezaevlerindeki mahkumlar bile aktif katkıda bulunuyordu. Muğla cezaevindeki mahkumlar kendi dokudukları 120 metre bez ile 60 yün fanila ve 100 çorabı felaketzedelere iletmek üzere Milli Yardım Komitesine teslim etmişlerdi. Yurt dışından da yardımlar geldi. Elbette bu felaket ülkeyi olduğu gibi, yöreyi kalkındırma çabalarına da önemli bi: sekte vurmuştur. Bununla birlikte Doğu'nun imarı için olağanüstü bir faaliyetin içine girilmiştir. Bu bağlamda Erzincan ili yeniden kurulacaktır. Eski yerleşim yerinin kuzeyinde kurulan bu şehir Trabzon şosesi üzerinde yer alıyordu ve buraya Kızılay 15 gün içerisinde 30 dükkan ve 10 ev yapabilmişti.

1940 yılı da doğal afetlerle başlamıştı. Ocak ayında batı ve güney Anadolu'da görülen seller Nisan ayında da Doğu Anadolu'yu vurdu. 13 Nisan'da Elazığ'da ana caddede 2 metreyi bulan sular yükselmiş, Kars'ta ise Kars Çayının taşması sonucu 14 Nisanda 400'den fazla ev ve işyeri su altında kalmıştı. Evlerin bir bölümü yıkıldı. Ayrıca Edirne, İzmir ve Gaziantep'te de sele bağlı zararlar yaşandı.

II. Dünya Savaşının ülke ekonomisine olumsuz etkisi beklenenden fazlaydı. Buna karşın, hem Doğu Anadolu'da başlatılmış bulunan kalkınma hamlesinin devamı, hem de ulusal savunma stratejisinin bir parçası olarak bölgeye yapılan kamu harcamalarının savaş yıllarında da görece fazlalığı dikkati çekmektedir. Nitekim, Maliye Bakanının 1940 bütçesi ile ilgili konuşmasından anladığımız kadariyle, bütçeye “fevkalade tahsisat” olarak konulan 110 milyon liranın 73 milyonu savunma harcamalarına, 20 milyonu biraz aşkın miktarı demiryolu inşaatına, 5.5 milyonu Sivas-Erzurum hattına, yaklaşık 3 milyonu Tunceli imar programı ile Edirne asfalt yoluna, 5 milyonu Erzincan deprem yöresindeki kalkınma faaliyetlerine, 4 milyonu Ankara Tıp fakültesi inşaatına ayrılmıştı. Ayrıca aynı bütçe ile “şarktan başlamak üzere tedricen yaptırılacak Hükümet Konakları için” de para ayrılmıştı.

Bütün gayret ve özene karşın, doğudaki birçok ilde yaşam standardı, istenen düzeyin hâlâ altındaydı. Dönemi değerlendiren bir gazete yazısında 1946 öncesini değerlendirirken devlet memurlarına doğu illerinde görev yaptıkları takdirde ödenecek mahrumiyet zammından hareketle daha önce çıkarılan Barem Kanunu'na göre bir memurun memleketin neresinde olursa olsun aylığının değişmediğine işaretler “Kanun önünde vatanın hiçbir köşesi diğerine göre imtiyazlı bir mevkide olmadığı için bu esas tabii ve mantıklı bir kaide olarak bareme konmuştur. Fakat nazari olarak doğru olan bu kaide iş, hayat ve hakikat sahasına geçince bir takım zorluklar başlıyor... Bu şekilde yapılacak bir zammın diğer vilayetlerde hizmet eden memurlara nispetle bir imtiyazı olmadığı açık bir hakikattir. İşte doğu vilayetlerimizde hizmet eden memurlar için düşünülen Mahrumiyet zammı da aynı cinsten bir zaruretin neticesidir. Tarihi nedenlerin etkisi altında doğu illerimiz Anadolu'nun diğer bölgelerine nispetle geri kalmıştır. Buralardaki vatandaşlarımızın her sahadaki ihtiyaçları daha fazladır ve diğerlerinden daha ziyade ihtimamı icap etmektedir” denilmektedir. Bu görüşler, 1946 yılında Doğudaki durumun anlaşılması bakımından önemlidir.

h) Bayındırlık Hizmetleri

Bayındırlık alanında dönemin genel politikası yollara ağırlık vermektedir. Bunun için de öncelikle her mevsim ulaşımı sağlayacak ucuz tipte yollar amaç-

lanmış, daha nitelikli yolların ise zamanla yapılması öngörülmüştür. Çünkü girilen geniş ölçekli yol yapım çalışmalarına karşın 1950 yılında hala doğudaki 16 ile bağlı 99 ilçeden yalnızca 37'si her mevsim, 49'u yalnız yaz mevsiminde ulaşım sağlayabiliyor, 13'ünde ise motorlu taşıt ulaşımı bulunmuyordu.

Bu durum karşısında, önceki dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de, doğu illerine yapılan bayındırlık harcamaları ülke ortalamasının üzerinde gerçekleşmiş ve toplam bayındırlık harcamasının yaklaşık %30'u doğu illerine ayrılmıştır (Aşgın, 1999; 134). Bunda demiryolu ve karayolu yapımında yöreye verilen önceliğin etkisi büyüktür. Aynı zamanda coğrafi yapıdan ve tabiatın çetinliğinden kaynaklanan maliyet artırıcı etkenler de bulunmaktadır.

Karayolu yanında bölgedeki demiryolu yapım çalışmalarının da bu dönemde önemli bir ivme kazandığını görmekteyiz. Örneğin 1940 yılında yapımına başlanan Elazığ-Genç demiryolunun Elazığ-Palu arasındaki 70 km.lik bölümü 1946 yılında ancak tamamlanamamışken, Palu-Genç arasındaki 64 km.lik bölümü 1947 yılında hizmet sokulmuştur. Bu ikinci etaba yetmiş dört milyon lira harcanmıştı. Bu miktar 1946 yılı Bayındırlık Bakanlığı gider bütçesinin seksen milyon, Sağlık Bakanlığının gider bütçesinin yirmi sekiz milyon dolaylarında bulunduğu gerçeği ile karşılaştırılırsa, yöreye yapılan bayındırlık hizmetlerinin kamuya maliyeti daha iyi anlaşılacaktır.

i) Eğitim Hizmetleri

Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak yurt genelinde eğitim hizmetlerindeki eksiklik ve aksaklıkları gidermeye çalışan hükümetler, günün ekonomik imkânlarında belli düzeye gelebilmişlerdi. 1946 yılına gelindiğinde il ve ilçelerdeki ilköğretim %80 dolaylarında yaygınlaştırılabilmiş, elli üç lise elli altı sanat enstitüsü açılmıştı.

DP Hükümetinin programında Doğu illerinde her dereceden okulların, bir fakülte ile bir kültür merkezinin kurulması yer almış ve DP'nin, niteliğinin düşüklüğü noktasında sıkça eleştirilen okullaşma politikası çerçevesinde doğu bölgesi de önemli pay almıştır.

Bu arada doğu illerinde özellikle kırsal alandaki seyrek yerleşim nedeniyle eğitim götürülemeyen yerler için de ciddi arayışlar içerisine girildiği gözlenmektedir. Örneğin, dönemin Milli Eğitim Bakanı birkaç evden oluşan köylere okul götürülemediği için bu öğrencilerin merkezi yerlerde okullar açılarak eğitime kavuşturulmasına çalışıldığını bildirmekteydi. Gene Bakana göre olanakların ilerlemesiyle İsveç, Norveç örneklerinde olduğu gibi, otobüslerle öğrencilerin merkezi okullara taşınması planlanmaktaydı. Yatılı ilköğretim bölge okulları ve taşımalı sistem uygulamaları halen ülke genelinde yürürlükte olan yöntemlerdir.

DP iktidarının doğudaki en önemli milli eğitim faaliyetlerinden birisi de bölgede bir üniversite açma yönündeki çabalarıdır. Burada kurulacak bir üniversite, dönemin Milli Eğitim Bakanının ifadesiyle, bulunduğu yörenin maddi ve manevi gelişmesini de sağlayacaktı. Bakana göre üniversite açılınca doğunun doktoru, mühendisi, mimarı, veterineri bu üniversitede yetiştirilerek doğuda bırakılacak ve doğunun kalkınması sağlanacaktı.

Bilim adamlarından oluşturulan bir heyetin incelemeleri sonucu DP iktidarının ilk yıllarında Erzurum'da yapımına başlanan üniversite 1958 yılında açıldı. Üniversitenin kuruluşuna esas teşkil eden bilim adamlarının hazırladığı rapor Diyarbakır, Elazığ, Van gibi yerlerde bu üniversiteye bağlı fakülteler öngörmekteydi. Ancak, bölgedeki üniversite bölgelinin yetişmiş eleman ihtiyacının karşılanması için beklenen düzeyde katkı sağlayamadı.

j) Diğer Hizmetler ve Doğu İllerine Aktarılan Kaynaklar

Yukarıda sayılanların dışındaki alanlarda da ülkenin o günkü koşullarında önemli hizmetlerin götürüldüğü bilinmektedir. Bunların başında sağlık ve tarımsal kalkınmaya yönelik girişimler bulunmaktadır. Gerçekten de Doğu Anadolu'da özellikle kimi iller oldukça yüksek kamu harcamaları almışlardır.

Doğu Anadolu'daki bazı illerde, kişi başına toplam kamu harcaması hem doğu hem de ülke ortalamasının üzerinde gerçekleşmiştir. Hakkari, Van, Diyarbakır, Elazığ, Tunceli ve Bitlis'ten oluşan bu illere son dönemde bir de Gaziantep ilini eklemek gerekir. Bu illerin, olağanüstü kamu harcamaları ile doğuda birer cazibe merkezi durumuna getirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Esasen bunlardan birkaçı hariç diğerleri yüzyıllardır ülkenin en geri bölgelerini oluşturmaktaydı.

Tablo 1: Bölgelere Göre Nüfus, Kamu Yatırımı ve Bütçe Geliri Paylan
(1983-1997 Dönemi)

Bölgesi	Nüfus İçerisindeki Pay. (%)	Kamu Yatırımı Harcaması (%)	Bütçe Gelirine Katkısı (%)
Akdeniz	12.87	11.8	6.7
Ege	13.44	20.2	11.0
Marmara	25.75	22.2	56.0
İç Anadolu	16.83	19.5	18.3
Karadeniz	12.48	9.3	4.9
Doğu Anadolu	18.68	17.0	3.1

Kaynak: Tablo E. ÖZÖTÜN, Türkiye Gayri Safı Yurtiçi Hasılası (İller İtibariyle) Kaynak ve Yöntemler, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara kaynağına dayalı olarak Devlet Planlama Teşkilatı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü YBM, 1999 verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Ayrıca 1990-1993 verileri için bkz. DPT, tiler İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara 1995.

Tablodan anlaşılacağı üzere 1983-1997 döneminde Doğu Anadolu’da yaşayan nüfusun ülke nüfusu içerisindeki payı %18.68’dir. Bu dönemde gerçekleşen yıllık ortalama kamu harcamasından doğu illerinin aldığı pay ise %17’de kalmıştır. Arada %1.68’lik bir fark bulunmaktadır. Ancak bu sonuç bizi, Doğu Anadolu’nun en ihmal edilen yöresi olduğu sonucuna götürmeye yetmez. Çünkü, aldığı kamu harcaması nüfus içerisindeki payının altında kalan üç bölge daha vardır. Bu fark Akdeniz bölgesinde % 1.07, Karadeniz’de %3.18 ve Marmara’da %3.55 olmuştur. Eğer nüfusa göre harcamadan alınan pay baz alınırsa Doğu Anadolu ’dan iki kat daha fazla “ihmal” edilen yerler bulunmaktadır.

Konunun bir de bütçe gelirleri yönüyle irdelenmesinde yarar vardır. Aslında bu bakımdan yalnızca Marmara bölgesinin aldığı kamu yatırım oranının (2.5 kat) üzerinde bütçe gelirine katkıda bulunduğu, diğer yerlerde ise bunun tersine bir durumun söz konusu olduğu dikkati çekmektedir. Diğer bir ifade ile Marmara’da yapılan 100 liralık kamu harcamasına karşılık buradan elde edilen bütçe geliri 252.25 liradır. Diğer bölgelerde ise durum tersinedir. Bu noktada aradaki farkın büyüklüğüne bakmak gerekir. Aldığı 100 liralık kamu yatırımı harcamasına karşılık bütçe gelirine katkı İç Anadolu’da 93.85, Akdeniz’de 56.77, Ege’de 54.45, Karadeniz’de 52.69, Doğu Anadolu’da ise yalnızca 18.24 lira düzeyindedir.

Ülke nüfusundaki payından daha fazla bütçe gelirine katkı sağlayan iki bölge vardır. Birincisi açık farkla Marmara ve İkincisi İç Anadolu. Diğer bölgeler için ise durum tersinedir. Nüfus payına göre bütçe gelirine katkı Ege’de %2.44, Akdeniz’de % 6.17, Karadeniz’de 7.58, Doğu Anadolu’da ise % 15.58 daha azdır.

C- PLANLI KALKINMA DÖNEMİNDE (1960 SONRASINDA) DOĞU ANADOLU’NUN DURUMU

a) Dönemin Plan Anlayışı Çerçevesinde Doğu Anadolu

20 Temmuz 1961 tarihinde yürürlüğe giren yeni Anayasa’nın 41. maddesi Devlete Kalkınma Planı yapma görevini veriyor, 121. maddesi de “iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır, kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir” diyordu. Ayrıca daha Anayasa yürürlüğe girmeden de DPT kurulmuştu. Kuruluş yasasının göre Kurumun görevleri arasında genel ve bölgesel plan ve programları hazırlamak da vardı.

Planlı dönemde ayrıntılı biçimde hazırlanan ve uygulamaya konan Birinci (1963-1967), İkinci (1968-1972) ve yeni stratejiye göre hazırlanmış Üçüncü

(1973-1978) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, bölgesel kalkınma da değişik biçimlerde yer almıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında %7 büyüme hedefleniyor ve “Dolayısıyla, büyüme hızına olumsuz etkisi olmadığı takdirde iktisadi yatırımlar öncelikle geri kalmış bölgelere yapılacaktır” deniyordu. (DPT, 1963;58) Geri kalmış bölge olarak öncelikle ele alınan Doğu Anadolu’ daki illerdi. Plan geri kalmış bölgelere vergi kolaylıkları sağlanacağını öngörmüş, bu doğrultuda yapılan yasal düzenlemelerle buralara yapılan yatırımlarda %50’ye varan vergi indirimleri getirilmiştir. Ancak, planın ikinci uygulama yılından sonra, bölgesel önlemler, ulusal planın bütünlüğünü bozduğu gerekçesiyle aksaklığa uğratılmıştır. (Okyar, 1967;6)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bölgeler arasında dengeli gelişme, toplumsal adalet bakımından gerekli görülüyordu. Buna göre altyapı ve sosyal nitelikli yatırımlarda geri kalmış bölgelere öncelik verilecek, özel girişimi de buralara yönlendirecek önlemler alınacaktı. Ancak geri kalmış bölgeler için bölge planlamasına gerek görülmemiştir. (DPT, 1967,632) Diğer özendirici düzenlemeler devam etmiştir.

Yeni bir strateji anlayışı ile hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında bölgesel planlama konusuna yer verilmemiş, ancak plan araçları olarak il planları da sayılmıştır. Planda “belli yöreler için özel kalkınma planları hazırlama eğilimlerine, bütünlük ilkesine ters düşen uygulamalara yol açacağından, kesinlikle son verilecektir” deniyordu (DPT, 1963; 1071).

Görüldüğü üzere 1960 sonrasında da Devlet, ülkenin bir bütün olarak kalkınması ve bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi için sürekli bir gayret ve arayış içerisindeydi. Aslında Cumhuriyetin ilk yıllarında İçişleri Bakanının ifadesiyle, “bir gelir kaynağı görmeden, kamu hizmeti anlayışıyla”, (Ayn Tarihi, Mayıs 1935; 20) ve gene bir Başbakanın (C. Bayar) deyişiyle “...ırtabl olmasa dahi mühim bir zarara sokmayacak neticeye götüren” (Ayn Tarihi, Mayıs 1938; 44) her türlü kamu yatırımı, bütün Cumhuriyet Hükümetlerince yöreye götürülmeye çalışılmıştır.

Beş yıllık kalkınma planlarının tamamında bölgesel kalkınmaya atıfta bulunulmuş, çareler aranmıştır (MGK, 1983). Özellikle il bazında kalkındırma anlayışının yerleşmesinden sonra Birinci Derecede öncelikli illere ağırlık verilmiştir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1991-1995) döneminde bir Aksiyon Planı uygulamaya konulmuş, 1994 yılında da Acil Destek Programı uygulanmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) ise Doğu Anadolu’nun bazı yerlerinde görülen terör olaylarının yeni yatırımları engellediği ve mevc.it tesislerin de işletilmesini güçleştirdiğinden yakınılmakta, “Doğu ve

Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, ülkenin görece olarak geri kalmış yöreleri için kaynakları ve gelişme potansiyelleri göz önünde bulundurularak bölgesel gelişme projeleri hazırlanacaktır' denilmektedir (DPT, 1995; 174). Nihayet 2001'den itibaren yürürlükte bulunan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan 98 özel ihtisas komisyonundan biri de, bu makale sahibinin de üye sıfatıyla katıldığı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu olmuştur (DPT, 2000).

b) Doğuda Gelişmiş İller

Cumhuriyet Hükümetlerinin çabaları sonucu gelinen noktayı göstermesi bakımından DPT tarafından yapılan hesaplamalar ışığında oluşturulmuş aşağı-

Tablo 2: Doğu İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Düzeyleri
(Tolan, 1970;30)

İller	Endeks	İller	Endeks
Gaziantep	82.7	Kars	39.1
Elazığ	79.8	Bitlis	38.7
Malatya	74.2	Muş	34.8
Siirt	73.4	Mardin	33.4
Erzincan	64.6	Tunceli	33.4
Erzurum	62.0	Adıyaman	32.4
Diyarbakır	59.8	Ağrı	29.9
Van	43.5	Bingöl	28.2
Urfa	43.2	Hakkari	26.8

daki tablo, genel bir fikir vermek için yeterlidir.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, 1970'lerin başına gelindiğinde Doğu Anadolu'nun bir bölümünde (Gaziantep, Elazığ, Malatya, Siirt, Erzincan, Erzurum, Diyarbakır, hatta Van ve Urfa'da) sosyo-ekonomik bakımdan görece gelişmiş bir düzeye ulaşılmıştır. Bununla birlikte diğer bazı doğu illerinde ise bir takım mahrumiyetlerin varlığı dikkati çekmektedir.

DPT tarafından kalkınmada öncelikli yörelerin belirlenebilmesi için yapılan bir diğer çalışmada da, birer gelişme merkezi olarak çevrelerini etkileyebilecek sosyo-ekonomik düzeye ulaşan iller belirlenmiştir. Bu iller İstanbul, İzmir, Ankara, Adana, Samsun, Trabzon, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Malatya, Erzincan ve Diyarbakır'dır. (DPT; 1973;49) Görüldüğü üzere buradaki son altı il, Doğu Anadolu'da yer almaktadır. 1975 öncesini ele alan bir başka çalışmada ise, kalkınmada öncelikli yöreler içerisinde fert başına kamu yatırımlarının en

fazla olduğu iller sıralamasında ilk sırada Elazığ gelmekte ve Diyarbakır, Urfa, Malatya, Erzincan ve Mardin de üst sıralarda yer almaktaydı (DPT, 76;53).

Bu veriler ülkede, birer gelişme merkezi olarak farklı illerin ortaya çıkması nedeniyle, bölgesel az gelişmişlikten daha çok, ülke genelinde az gelişmiş yöreler gerçeği karşısında bulunulduğunu göstermektedir (Ekal, 1978;222). Ayrıca Doğu Anadolu Bölgesinin tarihi ve coğrafi sebeplerle nedeniyle karşı karşıya olduğu güçlükleri vardır. Buna karşın Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, ülke imkânlarının elverdiği bütün kaynakları seferber etmiş; iç ve dış bütün olumsuzlukların üstesinden gelerek yörede bugünkü gelişmişlik düzeyine ulaşılmasını sağlamıştır.

c) Özendirici Önlemler ve Özel Sektörün Tutumu

Devletin bir yöreye yapacağı yatırımlar her zaman nakdi olmayabilir. Bunun haricinde vergi muafiyeti, özel krediler, fiyat indirimleri gibi yöntemlerle de bazı bölgelerde teşvik uygulaması yapılabilir. Bu durumda en geniş anlamıyla kamu harcamaları, devletçe yapılan bütün işlerin maliyetini kapsar (Yaşa, 1959;2). Cumhuriyet döneminde Doğu Anadolu Bölgesi bu yönden de en öncelikli yörelerden birisidir (Gökçen, 1985;240). Bakanlar Kurulu Kararları ile, bazı kamu hizmetlerinden düşük fiyata yararlandırma (ucuz elektrik gibi) veya belli yükümlülüklerin hafifletilmesi (vergi indirimi veya muafiyetleri gibi) yolunu açan Kalkınmada Öncelikli Yöre uygulamasına alınan illerin büyük çoğunluğu doğu illeridir (DPT, 2000;67). Örneğin 31.07.1981 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile bu kapsama alınan 1. derecede öncelikli 20 ilin tamamı Doğu Anadolu illeridir. 2. derecede öncelikli beş il ise Çankırı, Çorum, Kastamonu, Sinop ve Yozgat'tır. Küçük ve Orta Boy İşletmelerle İlgili 19.02.1999 tarih ve 99/12474 sayılı Karar ile Acil Destek Kapsamına alınan iller ile benzeri diğer teşviklerde de Doğu Anadolu illeri başı çekmektedir (Özarslan-Satılmış, 1996).

Özel sektörü bölgeye çekebilmek için getirilen bütün bu iyi niyetli teşviklere karşın, uygulamada istenen sonuç alınamamıştır. Burada kârlılık arayışına dayanan özel sektör mantığı başlıca etkidir. Yörenin coğrafi koşulları, yetişmiş insan gücündeki sıkıntılar, ulaştırma maliyetleri gibi konulardan başka yörede körüklenmek istenen toplumsal huzursuzluğun boyutları da bu durumu desteklemiştir. Sonuçta yörede gerçekleşen yatırımların tamamına yakını devlet eliyle gerçekleşmiştir.

Özel sektörün önemli temsilcilerinden olan Vehbi KOÇ'a atfen verilen bir gazete haberinde özel sektörün "kuracağı tesisin yerini belirlerken hammaddenin ve mamullerin piyasalara olan uzaklığını, eleman, işçi, memur, elektrik, su ve kısaca işin tüm meselelerini göz önünde tutarak" karar aldığı belirtiliyordu. Bununla birlikte Devletin aldığı özendirici önlemler az da olsa Doğu Anado-

lu'ya kamu harici yatırımın gelmesini sağlamıştır. Örneğin, 1967-1971 döneminde 2.5 milyar tutarında 60 yatırım projesi bu destekten yararlanmıştır (Tokgöz;71).

d) Kamu Harcaması - Kamu Geliri Dengesizliği

Türkiye’de özel sektör yatırımlarının ülkedeki dağılımına, değişen dozlarda da olsa, kamu otoritesi tarafından sürekli müdahaleler yapılmış; kamu yatırımlarında da çoğu kez ekonomik olmayan etmenler rol oynamıştır. (Tokgöz; 68) Bunda, diğer birçok etmenin yanı sıra, kamu kaynaklı yatırımları birer “kamu hizmeti” niteliğinde görmenin büyük rolü bulunmaktadır. Sonuçta, ülke ortalamasının oldukça üzerinde maliyetlerle Doğu Anadolu’da gerçekleştirilen yatırım faaliyetleri ortaya çıkmaktadır.

Bu durum basın yayın organlarında da zaman zaman gündeme gelmiş; “Devlet Doğudan 1 Alıyor, 3 Veriyor” gibi başlıklarla biraz da eleştirel yorumlar getirilmiştir (Sabah Gzt.,23 Temmuz, 1993).

Gelir gider dengesi bakımından 1986-1990 yılları arasındaki dönemde Güneydoğu Anadolu bölgesinden bütçeye gelir olarak giren 26.1 trilyon liraya karşılık adı geçen bölgeye yapılan harcamaların toplamı 78 trilyon lirayı bulacaktır (Türk Demokrasi Vakfı, 1996;33).

1980 yılından sonra da geleneksel politika devam etmiş, yöreye, Devletin kaynakları ölçüsünde oldukça ciddi kamu harcamaları yapılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı’nın verilerine dayanarak 1983-1997 döneminde de aynı durumun geçerli olduğunu söyleyebiliriz.

e) Bölgesel Bazı Projeler

Yalnız Doğu Anadolu Bölgesinde değil, ülke düzeyinde de bugüne kadar uygulanan en büyük yatırım projelerinin başında Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) gelmektedir. Ülke topraklarının yaklaşık onda birlik bölümünü ilgilendiren ve çok sayıda alt projeden oluşan GAP, Güneydoğu Anadolu Bölgesi için hazırlanmış entegre bir bölgesel kalkınma projesidir (Maliye Bakn., 1998;61).

Projenin uygulanmasını sağlamak üzere bir GAP İdaresi ile Başbakanlığa bağlı GAP Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. Yüksek Kurul, Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanının başkanlığında, GAP ile görevli Devlet Bakanı, DPT’nin bağlı bulunduğu Devlet Bakanı ve Bayındırlık ve İskan Bakanından oluşur. Diğer bir ifade ile Cumhuriyet’in ilk yıllarında bizzat inceleme, raporlar düzenleme, yatırımları izleme biçiminde bakan ve başbakan düzeyinde Doğu Anadolu’ya ilgi gösterilmişse, bu önemli proje için de en üst düzeyde görevlendirme yapılmıştır.

Türkiye’de AB üyelik sürecinin de etkisiyle, gelecek dönem içerisinde yöneldiği mecrada öngörülebilir gelişmeler şunlardır:

Bölgesel kalkınmanın “gerekli” ve “yeterli” şartları birlikte sağlanmalıdır. Bunun için, az gelişmiş bölgelerin ekonomik ve sosyal cazibesini artırmaya yönelik ulaşım, iletişim, enerji, çevre vb. altyapı yatırımlarının iş dünyasına sağlanması gerekmektedir. Bunların yanı sıra, kapasite geliştirme, iş kültürü, iyi yönetim, eğitim, sosyal doku konularındaki iyileştirmeler şarttır.

Bilgiye dayalı ekonominin temeli olan arge çalışmaları için kamu ve özel sektör yönlendirilmelidir. Nitekim, bölgesel politikaları artık bilgi, araştırma-geliştirme ve insan kaynakları odaklı olmaya yönlendiren Lizbon stratejisine göre arge harcamalarının 2010 yılına kadar GSMH’nın %10’una çıkartılması öngörülmektedir.

Türkiye’de geliştirilmesi gereken bir diğer husus da, iş dünyası ile, üniversiteler ve araştırma kuruluşları arasındaki fonksiyonel işbirliğidir.

Öte taraftan, maddi sermayenin geliştirilmesinin yanı sıra, sosyal sermayenin geliştirilmesi, bölgesel politikaların içselleştirilerek yerel aktörlerin katılımının ve yerel potansiyelin kullanımının sağlanması önemlidir.

Kırsal alanda tarımsal yapının modernize edilmesi, buralardaki hayat kalitesinin yükseltilmesi, klasik bir metot yerine her bölgenin kendi özel yapısına uygun politikaların uygulanması gerekmektedir.

Türkiye’de bugüne kadar düşülen yanlışlardan veya eksikliklerden birinin de, planlar yapılırken gösterilen gayretin ve harcanan enerji in, uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde gösterilmemesi olduğu anlaşılmaktadır.

f) AB Üyelik Sürecinde Türkiye’deki Bölgesel Kalkınma Politikaları

Yukarıda ayrıntıları ile ve dönemsel olarak verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere planlı bölgesel politikaların geliştirilmesi, ülkede planlı kalkınma modelinin uygulanmaya başlandığı 1960 sonrasında rastlar. Bütün dönemlerin esas esprisi bölgeler arasında kalkınmışlık farklarını gidermeye dayanır. Daha çok sektörel planlama yatırım maliyetini düşürmeye yönelik teşvikler ve proje bazındaki kamu yatırımlarına dayanan merkeziyetçi bölgesel kalkınma politikasının başarılı olduğuna ilişkin ciddi eleştiriler mevcuttur. Eleştirilerin ana eksen, AB bölgesel politikasının 1980’lerden itibaren “içsel kalkınma modeli” ne yönelmesine rağmen, Türkiye’nin geleneksel nitelikli “dışsal büyüme modeli”ni izlemeye devam ettiği yolundadır (Altan, 2007;2).

1999 yılında Türkiye’nin AB’ye üyelik perspektifini aldığı Helsinki Kararından sonra, diğer alanlarda olduğu gibi bölgesel politikalarda da AB’ne uyum

ihtiyacı hissedilmeye başlanmıştır. Bu dönemde, geleneksel bölge politikalarının genel unsurları korunsun da, AB çizgisine yaklaşılarak az gelişmiş bölgelerin iç potansiyel ve dinamiklerinin harekete geçirilmesi, bölgeler arası işbirliğinin artırılması ve rekabet gücünün artırılması suretiyle sürdürülebilir bir bölgesel kalkınma anlayışına, geçilmiştir.

AB'ye uyum bağlamında İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırılmasına (NUTS) geçilmiş, 26 bölge belirlenmiştir. Ayrıca Bölge Kalkınma Ajansları'nın kurulması yasayla düzenlenmiş, yerelde kapasite geliştirilmesi, değişik bölgesel ve kırsal kalkınma projeleri geliştirilmesi öngörülmüş, yerel yönetimlere önemli fonksiyonlar ve görevler yüklenmiştir.

Söz konusu kısmi değişikliklere karşın Türkiye'de uygulanan bölgesel politika perspektifinin AB politikalarıyla tam uyumlu olduğu henüz söylenemez. Bunda, yapısal ve zihni bazı dönüşümlerin zaman alması ile Kalkınma Ajanslarında olduğu gibi kimi yasal değişikliklerle ilgili prosedürün henüz tamamlanmaması önemli etkenlerdir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bugüne bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını gidermek için sürekli bir arayış ve gayret içerisinde olmuştur. Buna yönelik olarak izlediği politikalar, dönemin şartlarına ve yaygın yaklaşımına göre değişkenlik gösterir. Meselâ, dünyadaki siyasal ve ekonomik gelişmeler bunda etkindir. Gene, bölgesel gelişme politikalarına ilişkin genel kabuller, uygulanan politikalarda kendini belli etmektedir.

Türkiye'deki bölgesel politika uygulamalarından elde edilen deneyimler ve varılan sonuçlar şöylece özetlenebilir:

1- Türkiye'nin bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermeye dönük deneyimleri göstermektedir ki konu yalnızca ekonomik yönüyle ele alınacak kadar basit değildir. Böyle bir yaklaşım başarılı da olamamaktadır.

2- Geri kalmış bölgelerin tarihsel olarak, geçmişten gelen ekonomik ve yapısal sıkıntıları olduğu görülmektedir.

3- Uluslararası politika ve şartlar ile, başka ülkelerin siyasal ve ekonomik çıkarları nedeniyle bölge üzerinde yürütülen dış kaynaklı "manipülasyonlar", bölgesel politikaların başarı şansını etkilemektedir.

4- Coğrafi yapıdan kaynaklanan zorluklar, bölgesel politikaların uygulama başarısını ve maliyetini doğrudan etkilemektedir (Coğrafyanın engebeli oluşu, iklim ve yağış durumu vs.).

5- Bölgenin sosyo-kültürel yapı özelliklerinin, bölgesel planlarda yeterince hesaba katılmamış olması, politikaların hem benimsenmemesini hem de başarısız olmasını getirmektedir.

6- Bölgedeki kamu görevlilerinin bireysel başarı ve yetenekleri ile yaklaşımları, halkın uygulamayı benimseyip benimsememesinde önemli bir faktördür.

7- Yerel otoritelerin bölgesel kalkınma ve planlamaya katılımı uygulama başarısını artırmaktadır. Valilikler ve belediyeler eliyle, yerel kalkınma için gayret sarf edilmelidir.

8- Ülkeyi yönetenlerin, bölgesel kalkınma planlarına yakın ilgisi oldukça önemlidir. Ancak kurumsallaşma, sonuç alınmasında belirleyici olmaktadır.

9- Bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesi yalnız ekonomik ve altyapısal bir konu değil, eğitim, sağlık başta olmak üzere sosyal ve kültürel boyutları ile de ele alınması gereken bir husustur. Az gelişmiş bölgelerde, yalnız fiziki altyapıya değil, eğitim, kültür, sağlık gibi alanlarda da çalışmalar yürütülmelidir.

10- Türkiye’de azgelişmiş bölgelere gerçekleştirilen yatırımların uzun süre ekonomik verimlilik hesabının bilinçli olarak yapılmadığı ve “kamu hizmeti” anlayışıyla, rantabl olup olmadığına bakılmaksızın iktisadi kimi yatırımların halkın ve bölgenin ihtiyaçlarının karşılanması maksatlı yürütüldüğü görülmektedir.

11- Devletçi politikaların uygulandığı dönemde, azgelişmiş bölgelerde de özel sermaye birikimi için fırsatlar sağlandığı, devlet işletmelerine mal satmak veya devlet işletmelerinde üretilen kimi mamulleri girdi olarak kullanmak suretiyle katma değer sağlandığı gözlenmektedir.

12- Kimi doğal afetler (deprem, sel) ile ülkenin değişik nedenlerle yaşadığı ekonomik sıkıntı dönemleri veya dünya çapında yaşanan büyük ekonomik dalgalanmaların yansımaları, bölgesel politikaların uygulanmasını olumsuz yönde etkilemiştir.

13- Bazı dönemlerde azgelişmiş bölgelerde görev yapacak memurlar için mahrumiyet zammı, buralarda yatırım yapacak işletmeler için de çeşitli teşvik önlemleri uygulanmıştır. Ancak genel olarak, bu tedbirlerin az gelişmiş bölgelerin cazibesini sağlayan bir nihai sonuç vermesi de sağlanamamıştır.

14- Bölgesel politikalar kimi zaman toplumun değişik katmanlarından tepki gelmesine neden olmuştur. Bu durum bazen, ülke kaynaklarının ve vergi veren bölgelerin payının, bu bakımdan verimsiz bölgelere aktarılmasının ne derece “adaletli” olduğu tartışmaları ile, bazen de “ülkeyi değişik bölgelere ayırarak ele almanın siyaseten yanlışlığı” tezleri ile gündeme gelmiştir.

15 Az gelişmiş bölgelere yapılan kamu harcamaları bayındırlık ve asayişin bozulduğu zamanlarda güvenlik alanında yoğunlaşmıştır.

16- Az gelişmiş bölgelere yapılan kamu harcamaları, buralardan elde edilen kamu gelirinin daima üzerinde olmuştur. Diğer bir ifade ile, ülkenin diğer bölgelerinden kaynak aktarımı söz konusudur.

17- Az gelişmiş bölge içerisinde kimi iller, kamu harcamalarının yoğunluğu ve ülke ortalamaları düzeyindeki gelişmişlikleri ile dikkat çekmektedir.

18- Planlı dönemde, bir ara bölgesel planlardan “ulusal planın bütünlüğünü bozduğu” gerekçesi ile vazgeçildiği, “az gelişmiş bölge” kavramı yerine “az gelişmiş yöre” yaklaşımına ağırlık verildiği görülmektedir.

19- Az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması için, özel bölgesel yatırım projeleri uygulanmıştır. Bunların izlenmesi için oluşturulan Yüksek Kurullar hükümet nezdinde üst düzey katılımlarla teşkil edilmiştir.

20- Türkiye’de uygulanan geleneksel kırsal kalkınma politikası tabandan gelen girişimlere dayalı veya yapısal değil; daha çok, merkezi idarenin proje, karar ve finansmanına dayalı, sulama ağırlıklı temel altyapıyı geliştirme politikaları olmuştur.

21- AB üyelik sürecinde, bölgesel politikalarda temel yaklaşım farklarının geliştiği, yerel dinamiklerin daha fazla katılımının sağlanması gerektiği ve “içsel kalkınma modeli” yaklaşımlarının giderek ağırlık kazandığı görülmektedir.

Türkiye, gerek coğrafyası ve gerekse de tarihinden dolayı, söz konusu coğrafyanın pek çok ortak özelliğini de bünyesinde barındırmaktadır. Sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmişlik seviyesi bakımından da önemli bir birikime sahiptir.

Bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesine yönelik ciddi gayretlerin kamu eliyle uygulandığı Türkiye’nin bu konudaki tecrübeleri, benzer şartlara sahip bölge ülkeleri bakımından son derecede yararlı olacak değerdedir.

KAYNAKÇA

ALTAN, R., Bölgesel Kalkınma Politikamızın AB’ye Uyum, <http://www.stratciikbovutcom/index.php?option=comcontent&task=view&id=166&Itemid=28>%20-

AŞĞIN, S., Cumhuriyet Döneminde Doğu Anadolu’ya Yapılan Kamu Harcamaları (1946-1960), Ankara 1999.

AŞĞIN, S., Doğu Anadolu Gerçeği, Malatya 2000.

BARO, R. J., X. SALA-İ Martin, Ekonomik Grawth, <http://www.colombia.edu/xs23/grbook.htm>.

- BEŞİKÇİ, İ., Doğu Anadolu'nun Düzeni, Sosyo-Ekonomik ve Etnik Temeller I, Ankara 1992,
- BULUT, F., Belgelerle Dersim Raporları, İstanbul 1992.
- ÇELİL, C., XIX. Yüzyıl İmparatorluğunda Kürtler, (nşr. M. DEMİR), Ankara 1992,
- ÇAVDAR, T., Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950), Ankara 1995,
- DPT (Komisyon), Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000.
- DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1991-1995), Ankara 1990.
- DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara 1997.
- DPT, İller ve Bölgeler İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara 1999.
- DPT, Kalkınma Planı -Birinci Beş Yıl (1963-1968), Ankara 1963.
- DPT, Kalkınma Planı- İkinci Beş Yıl (1968-1973), Ankara 1967.
- DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara 1995, s. 174.
- DPT, Yeni Strateji ve Kalkınma Planı- Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), Ankara 1963. ERKAL, M., Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması, İstanbul 1978 ERKAL, M., Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması, İstanbul 1978.
- GOLOĞLU, M., Devrimler ve Tepkileri, Ankara 1972, s. 101 -128.
- GÖKÇEN, A., "Doğu Anadolu'nun Sanayileşmesi" Doğu Anadolu'nun (Sosyal, Kültürel ve İktisadi) Meseleleri Sempozyumu Tebliğleri (Tunceli 13-15 Mayıs 1983, Ankara 1985. s. 239-248).
- Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Kamu Yatırımları (nşr. DPT), Ankara 1976.
- Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Tespiti ve Bu Yörelerdeki Teşvik Tedbirleri, (nşr.DPT), Ankara 1973.
- Komisyon, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Raporu, Ankara 2000.
- KÖNİ, H., "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'yi Bölme Çabaları," Beşinci Askeri Tarih Semineri Bildirileri I, (23-25 Ekim 1995-İstanbul), Ankara 1996,
- Maliye Bakanlığı, 1997 Yıllık Ekonomik Rapor, Ankara 1998.
- MGK, Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri, (MGK yayım No. 2) Ankara, 1993.
- OKYAR, O., "Doğu Kalkınması ve Plan İlişkileri", Doğu Anadolu'yu Kalkındırma Semineri, Ankara 1967
- Öncy, R., "Türkiye'nin Coğrafyası ve Jeopolitiği Neden Önemlidir?", <http://www.stradi»ma.com/turkce/ekin2003/print 03.html>
- ÖZARSLAN, M., SATILMIŞ, E., İllerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması, Ankara 1996.
- ÖZTÜRK, S., "2 Ağustos 1935 İsmet Paşa'nın Kürt Raporu", Hürriyet Gazetesi, 7-10 Eylül 1992.
- PEKÖZ, M., Ortadoğu'nun Coğrafik, Demografik ve Ekonomik Yapısı ve Küresel Güçlerin Yönelimi, <http://www.sendika.org/yazi.php?yazi no=9710>.
- TOKGÖZ, E., Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler ve Türkiye, Ankara.

TOLAN, B., Türkiye’de İller İtibariyle Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi (1963- 1970), (nşr.DPT), Ankara 1970.

Türkiye Gerçeğinde Kürtler ve PKK Terörü, (nşr. Türk Demokrasi Vakfı), Ankara 1996.

UZAY, N., Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kakınma Ajansları, Seçkin Yayınevi, Ankara 2005.

YALMAN, A. Emin, “18 Senelik Varlığımız”, Tan Gazetesi, 23 Nisan 1938:

YAŞA, M., Amme Masrafları Mikdar ve Strüktür Değişmelerinin Tahlili, İstanbul 1959.

YERASIMOS, S. Azgelişmişlik sürecinde Türkiye III, Dünya Savaşından 1971’e, İstanbul, 1989.

**İLÇELER İÇİN
“OPTİMAL ÖLÇEK” BELİRLEME SORUNU:
104 KANUN TEKLİFİ ÜZERİNE BİR İNCELEME**

Dr. Adnan ÇİMEN*

GİRİŞ

1982 Anayasanın “Merkezi İdare” başlıklı 126. maddesinde, Türkiye’nin merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmiştir. Anayasa’da, “diğer kademeli bölümler” ifadesiyle kendilerine yer bulan ilçeler, taşra yönetiminin il altı yönetim birimi olma özelliğini Cumhuriyet döneminde sürekli korumuştur.

Coğrafi sınırlarda herhangi bir değişiklik olmamasına karşın, 1927 yılında 13 milyon olan Türkiye nüfusunun 2007 yılında 70 milyona yaklaşması, ilçe sayısındaki artışı ilk bakışta haklı göstermektedir. Oysa içinde bulunduğumuz yüzyılda iletişim, ulaşım, yönetim teknikleri alanında meydana gelen gelişmeler, ilçe sayısının artmasından ziyade azalmasını gerektirmektedir.

83 yıllık Cumhuriyet tarihi boyunca ilçe kuruluşuyla ilgili hem uygulanabilir kriterler ortaya konulmamış, hem de çok geniş ve sınırları belli olmayan kriterlerin uygulanması sağlanamamıştır. Bunun en önemli nedenlerinin başında ilçe kurulmasının siyasi vaatleri gerçekleştirmenin en kolay yolu ve seçmeni ödüllendirerek bir yöreyi geliştirmenin en kestirme yöntemi olarak görülmesi gelmektedir. Başka bir ifade ile köy ya da beldelerinin ilçe olması sözünü alma karşılığında oy kullanma pazarlığında bulunan seçmenlerin ve buna fırsat veren siyasi ortamın varlığı, ilçe kurulmasında optimal bir ölçeğin oluşturulması önünde en büyük engeli oluşturmıştır.

Bu çalışmayla, ilçe kurulmasıyla ilgili 2000-2006 yılları arasında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulan yasa teklifleri üzerinde bir inceleme yapılarak, ilçe kurulma sebepleri ve ilçe kurulmasından beklenen faydalarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

İşte bu çalışmada yukarıda belirtilen amaca ulaşmak maksadıyla, ilçe kurulmasıyla ilgili mevcut yasal durum incelendikten sonra, 2000-2006 yılları arasında ilçe kurulmasıyla ilgili olarak TBMM'ye sunulan yasa teklifleri içinde geçen ilçe kurma gerekçeleri, ilçe kurulmasından beklenen fayda ve optimal ilçe büyüklüğü açısından bu teklifler değerlendirilerek, bir model önerisinin nasıl hazırlanacağı üzerinde durulacaktır.

1. İlçelerin Kısa Tarihi Gelişimi

İlçelerin tarihi Selçuklu dönemindeki bir yargı bölgesi olan kazalara kadar gitmektedir. Bu dönemde kazalar; ekonomik, kültürel, hatta coğrafi olarak bir araya gelebilecek köylerden oluşuyordu. O dönemde bir yargı çevresi olan kazaların idari birim haline getirilmesi 1842'de olmuştur.¹

Osmanlı Eyalet Sistemi, Napolyon Fransa'sının merkeziyetçi yapısından esinlenerek 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesiyle revize edilip, eyaletin (beylerbeyliği) adı vilayet yapılmıştır. Bu sistemde idari yapı; vilayet, sancaklıva, kaza ve karye (köy) olmak üzere dört kademeli örgütlenmeden meydana gelmiştir. Yine 1864 yılında yürürlüğe konan Vilayet Nizamnamesiyle, vilayet valilere, sancaklar mutasarrıflara bırakılırken, kaymakamlar da bugünün ilçe karşılığı olan kaza yönetiminin başı olmuşlardı.² Osmanlı döneminde kaza yönetimi, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 1876 yılında çıkarılan Kanun-ı Esasi ve 1913 yılında hazırlanan Vilayet Umumi İdaresi Kanunu Mavakkatı'yla yapılan düzenlemelerde varlığını hep korumuştur.

1921 tarihli "Teşkilatı Esasi" Kanunu yani Cumhuriyetin ilk Anayasasıyla "liva"lar idari kademe olmaktan çıkarılmıştır. 1924 tarihinde çıkarılan 426 sayılı yasayla sancaklar kaldırılarak il yapılmış, bazı ilçeler (kazalar) il durumuna getirilmiştir. Daha önce yapılan düzenlemeler 1924 Anayasası, 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı "Vilayet İdaresi Kanunu ve 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda benimsenerek sürdürülmüştür.

İlçe teşkilatının statüsüyle ilgili köklü değişiklik 1961 Anayasası'nda yer almıştır. 1961 Anayasası'nın 115. maddesi; il sistemi ve il düzeyi zorunlu kabul edilmiş, diğer bölümler zorunlu olmaktan çıkarılarak ilçe teşkilatından bahsedilmemiştir.⁴ Aynı durum 1982 Anayasası'nda da tekrar edilmiştir.

-
1. Musa Çadırcı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi", Belleten, C. LIII, 16, s.238
 2. Mehmet Tarcan, "Fransa'da Valilik Müessesesi", İdare Dergisi, Sayı:357, Ankara, 1977, s. 110 ve devamı
 3. Atatürk ve İdare, (Cumhuriyetimizin 60'ıncı Yıl Dönümü Özel Sayısı), Türk İdare Dergisi, Yıl:55, Sayı:362, Ekim 1983, s.155
 4. Tayfur Özşen, "Cumhuriyetin 70. Kuruluş Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri", Türk İdare Dergisi, Cumhuriyetin 70. Yılı Özel Sayısı, Yıl:65, sayı:401 Aralık

2. İlçelerin Sayısal Gelişimi,

Tanzimat'ın ilk yıllarında Osmanlı Devletinin, Avrupa'da 15 eyalet 42 liva, Asya topraklarında 17 eyalet 83 liva, Afrika topraklarında 3 eyalet 17 liva olmak üzere toplam 35 eyalet, 142 liva ve 1320 kazası bulunmaktaydı/ 1919 yılında ise Osmanlı toprakları 15 vilayet, 17 bağımsız, 35 bağlı liva, 302 kaza ve 679 nahiyeden oluşmaktaydı.⁶

Cumhuriyetin kuruluş yılları olan 1925 yılında 317 olan kaza sayısı yani bugünün ilçelerinin sayısı hızla artarak 1999 yılında 850 ye ulaşmıştır. Konuyla ilgili tablo (Tablo-1) aşağıdaki gibidir;7 Tablo-1: İlçe Sayısının Yıllara Göre Gelişimi

YILI	İL SAYISI	İLÇE SAYISI	İLÇE SAYI. DEĞİŞİM	BUCAK SAYISI	KÖY SAYISI
1920	71	-		-	-
1924	74	-		-	-
1929	63	317		-	-
1933	57	351	+34	699	-
1936	62	356	+5	809	34067
1939	63	364	+8	817	-
1953	63	460	+96	940	-
1954	66	460	0	940	-
1957	67	570	+ 110	930	-
1989	71	696	+ 126	793	34996
1990	73	696	0	-	
1991	74	828	+ 132	699	35159
1992	76	839	+ 1 1	697	35129
1995	79	847	+8	690	35325
1996	80	849	+2	689	35426
1999	81	850	+ 1	688	35145
2007	81	850	0	-	-

Kaynak: İçişleri Bakanlığı verilerine dayanılarak hazırlanmıştır

5. Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi, Cilt: 6, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1976 s.129,
6. Güngördü Nedret “Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri”, (yayımlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara, 1988, s. 137
7. <http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?naue:=ybmulkidarebolumleri>, (erişim 21.06.2007)

İlçe Kurma ve Kaldırma Gerekçeleri

İlçe kurma ve kaldırma gerekçelerini, “Teorik İlçe Kurma Gerekçeleri” ve Türkiye’de uygulandığı şekliyle “Mevcut Mevzuata Göre İlçe Kurma Gerekçeleri” olmak üzere iki ana başlık altında toplamak mümkündür.

Teorik Yönden İlçe Kurma ve Kaldırma Gerekçeleri

Türkiye’de doğrudan ilçe kurulmasıyla ilgili yapılmış teorik bir çalışma bulmak oldukça zordur. En azından Türkyede böyle bir çalışma henüz yapılmış değildir. Dolayısıyla bu çalışmada ilçe kurulmasının teorik yönü, ilçelerin taşıdıkları özellikler nedeniyle optimal bölge ve optimal kent büyüklüğüyle ilgili kabul edilen teorik yaklaşımlara göre açıklanmaya çalışılmıştır.

Türkiye’nin il idaresi sistemi içinde yer alan ilçeler, aslında kent niteliği olduğu varsayılan bir merkezle bu merkeze göre daha az gelişmiş ve kırsal nitelikleri olan yerleşim birimlerinin (belde ve köylerin) oluşturduğu mini bölge idaresi niteliğindedirler. Dolayısıyla ilçe idaresi, kentleşme ve bölgesel yönetim disiplinlerinin içiçe girdiği bir alanı oluşturmaktadır. İlçeler, her ne kadar yetkili organ tarafından iradi bir kararla kurulsa bile, ilçelerin optimal düzeyde olması kent ve bölge dinamiklerinin etkileşim sonucuna bağlıdır.

Bu nedenle ilçelerin kurulup kaldırılmasının optimal açıdan değerlendirilmesi, kent ve bölgelerin hangi dinamiklerle oluştuğunun açıklanmasıyla alakalıdır. Mekan unsurunu ekonomi içinde analize katan bölgesel iktisat yaklaşımı, ekonomik alanın oluşmasını, “kuruluş teorileri” ve “etki alanı terori”leriyle açıklamaktadır. Buna göre; bir alanda üretimin varlığı tüketimle mümkün olmaktadır. Fakat günümüz realiteleri içinde tüketimin çok az bir kısmı üretimin yapıldığı yerde olmakta, artan üretim başka yerlere taşınmaktadır. Taşıma, maliyet demektir. İşletmeler maliyeti en aza indirmek için kuruluş yeri seçimi yapmak zorunda kalacak, üretimlerini tüketicilere yaklaştıracaklardır. İşte Thiinen, Catillon, Weber, Plander, Lösch ve Isard gibi iktisatçılar işletmelerin taşıma maliyetini en aza indirecek yerlerde toplanacaklarını belirtmektedirler. Bu kentleşme ve bölgeselleşme sürecinin de başlangıcı sayılmaktadır.

Etki alanı teoriselerinden Walter Chistaller’e göre şehir, çevresindeki alana mal ve hizmet sağlayan bir merkezdir. Ancak her yerleşim merkezinin farklı bir role sahip olduğunu belirten Chistaller, merkezleri kendi içinde 7 düzeyde kademelendirmiştir. Ona göre yerleşim merkezleri düzgülün altıgenler oluşturacak şekilde alana yayılmışlardır.*⁹

8. Zeynel Dinler, Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi Yayınları, 6. Baskı, Bursa, 2001, s.6

9. Dinler, a.g.e., s.25

Aslında etkin ve verimli büyüklük anlamına gelen "optimal şehir büyüklüğü"^{10 11} yerleşimin yapısının ekonomik yönünü ifade etmektedir. Yerleşim yerlerinin büyüklüğü ve büyümesinin fayda ve maliyet ilişkisi William Petty'nin 1682 yılında yaptığı çalışmalara kadar gitmektedir". Clark, Khan ve Ofek'in "Şehir Büyüklüğü Yaşam Kalitesi ve Milli Gelirin Deflâtörü Olarak Şehirleşme" üzerine 1919-1980 yıllarını kapsayacak şekilde yaptıkları araştırma Optimal şehir büyüklüğünün ölçümü için yeni bir teorik yaklaşım getirmiş ABD'nin şehirleşme sürecini etkilemiştir.

Yüz yılımızda bu ilişki Birleşmiş Milletler tarafından 1996 yılında yayınlanan "İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II- İstanbul Deklarasyonu" nun sonuç bildirgesine yansımıştır. Konferansta kamu hizmetleri ve iş olanaklarını genişletme için çalışılması ve küçük ve orta büyüklükteki kasabalara özel bir ilgi gösterilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.¹²

DPT'nin, 1982 yılında yaptığı Türkiye'de etki alanı çalışmasıyla bir birimin hangi ekonomik nedenlerden dolayı oluşabileceği ortaya konulmuştur. Rapora göre; "Her faaliyetin hizmet edeceği alanın belli bir nüfus büyüklüğüne sahip olması gerekir. Kamu hizmetleri dışında kalan, özellikle ticari faaliyetler için belli bir minimum talebin var olması şarttır. Talep, bu minimum talebin altında ise söz konusu faaliyet meydana gelmez. Faaliyetlerin seviyesi talebin büyüklüğüne göre belirlenir"¹³.

Kent nüfusu ve yüzölçümünün büyümesiyle birçok kent hizmetinin kişi başına düşen maliyetinin azaldığı kabul edilse bile, nüfusun gereğinden fazla artması durumunda su, elektirik ve kanalizasyon gibi beledi ve eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal alt yapı hizmetlerinin maliyetleri artmaktadır.¹⁴ Çağdaş kentler için gereğinden fazla büyüme halinde ortaya çıkan optimal ölçek sorunu, ilçeler için gereğinden çok küçük, kent merkezi özelliğini taşımayan ve kuruluş yeri ve etki alanına sahip olmaması durumunda kaynak israfı olarak kendini göstermektedir.

Kamu yönetimi alanında çok ciddi bir araştırma özelliği taşıyan MEHTAP projesi ilçeleri, "halkla idarenin her an geniş ölçüde temasa girdiği, mali prog-

10 Roberta Capello and Roberto Camagni, "Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns", Urban Studies, Vol. 37, No. 9, 1479-1496, 2000. s.1479

11 Martin Brockerhoff- Elxén Brennan, "The Poverty of Cities in Developing Regions" Population and Development Review 24 (1) 75 - U4 (March 1998), s.82-83

12 Birleşmiş Milletler, İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II, İstanbul: T.C.Başbakanlık, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara, 1999.

13 DPT, Türkiye'de yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi, Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi, Cilt: I, K.Ö.Y.D. Yayını, Ankara, 1982, s.IV

14 Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, 2. baskı, Ankara, 1993, s.36

ramların uygulandığı, böylece hizmetlerin toplandığı yerler ve halkı harekete geçirici kalkınma ve faaliyet merkezleri olarak**^{16 17} görmesine rağmen bu düşünce uygulamaya konulamamıştır.

Yeni kurulan her il ve ilçede; bina, personel, araç-gereç ve diğer donanımların karşılanması zorunluluğu nedeniyle kamu mali kesimi üzerindeki yük artırılmış, ekonomik açıdan kaynak israfına yol açılmış ve yönetsel ölçeğin gereğinden fazla küçültülmesi, nitelikli uzman personelin büyük illerde yoğunlaşmasını beraberinde getirmiştir. Kalkınma açısından kilit öneme sahip personelin ülke düzeyinde dengeli dağılımı güçleştirilmiştir¹⁶.

İlçelerin kurulması veya kaldırılmasının temelinde, kamusal mal ve hizmet sunulması ve özel sektör faaliyetleri için ideal bir coğrafi alanda idari bir örgüt oluşturma amacı yatmaktadır. Bir coğrafi alanın kamusal örgütlenme için optimal seviyeye ulaşması, verimlilik, etkinlik, hizmette kalite ve sürdürülebilirlik beklentilerinin en azami ölçüde karşılanmasıyla mümkündür. Merkezindeki kentsel yapısı ve çevresindeki kırsal birimlerle bu ilkeleri azami şekilde gerçekleştirme gücüne sahip olması halinde ilçelerin optimal ölçekte olduğu kabul edilecektir. Bu şartların gerçekleşmesi halinde ilçe kurulacaktır. Optimum ölçek durumunu kaybeden bir ilçenin mevcut statüsünün değiştirilmesi sağlanmalı veya coğrafi konum ve diğer özellikleri değiştirilerek yeni bir ölçek ayarlaması yapılmalıdır.

3. Mevcut Mevzuat Yönünden İlçe Kurma ve Kaldırma Gerekçeleri

Türk yönetim sistemi içinde genel olarak ilçelerin kurulmasıyla ilgili temel ilkeler Anayasa, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ve bazı yönetmeliklerde yer almaktadır.¹⁷

3.1. 1982 Anayasası'nda İlçe Kurma Gerekçeleri

1982 Anayasası'nda ilçe kurulmasıyla ilgili olarak doğrudan herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Anayasa'nın Merkezi yönetimi düzenleyen 126. maddesinde Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı belirtilmiştir.

¹⁶ Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP),

15 TODAİE Yayınları, 2. Baskı, 1966, Ankara, s.45

¹⁶ Mülki idare Şuarası İhtisas Komisyonları Raporları, 25-27 Nisan 2002- Ankara, s. 100

¹⁷ Türk Yönetim mevzuatında genel olarak ilçe teşkilatının kurulması yönünde düzenlemelere yer verilmiştir. İlçelerin kaldırılması veya başka birimlere bağlanması gibi konuları dolay ı olarak “Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelikle ver almaktadır.

İlçelerin kurulmasıyla ilgili temel ilkeleri 1982 Anayasasının illerin kurulmasıyla ilgili geçen hükümlerden dolayı olarak çıkarmak mümkündür. Anayasa’da “diğer kademeli bölümler” den biri olarak kendine yer bulan ilçe teşkilatının kuruluşunda gerekli ilkeler de; coğrafi durum, ekonomik şartlar ve hizmet gerekleri olarak belirlenmiştir. Genel olarak sıralanan bu ilkelerin neleri içerdiği açık değildir. Burada dolayı olarak, ilçe kurulmasında göz önünde bulundurulacak hususlar ilçeyi kuracak iradenin yorumuna bırakılmıştır. Anayasa bahsi geçen ilkeler aşağıdaki gibidir;

- A. Coğrafi Durum İlkesi
- B. Ekonomik Şartlar İlkesi
- C. Kamu Hizmetlerinin Gerekleri ilkesi

3.2. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununda İlçe Kurma Gerekçeleri

İlçe kurulmasıyla ilgili temel ilkeler İl İdaresi Kanunda yer almıştır. İl İdaresi Kanunu 1982 Anayasası’ndaki ilkeleri biraz daha açarak, Türkiye’nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara bölüneceğini belirtmiştir.¹⁸

İl İdaresi Kanunu’nun açıkça düzenlediği konulardan biri il, ilçe ve bucak teşkilatının kurulması veya kaldırılması, bağlılık ve isimlerinin değiştirtmesinin kanun yoluyla yapılmasıdır. Kanun, ilçelerin kurulması, kaldırılması, başka bir vilayete bağlanması, merkezinin belirtilmesinde ayrıca sınırlarının değiştirilmesinde ilgili İl İdare Kurulu ve İl Genel Meclislerinin görüşlerinin alınacağını belirtmiştir.¹⁹

Kanun, 1982 Anayasası’nın belirlediği ilkelere ilave olarak, ilçelerin kaldırılması, ad ve bağlılıklarının değiştirilmesine de yer vermiştir. İl İdaresi Kanunu’na göre ilçe kurulmasında göz önünde bulundurulacak ilkeler; Coğrafi Durum, Ekonomik Şartlar, Kamu Hizmetlerinin Gerekleri, İlçe Kuruluşunun Kanunla Olması veya Kanunilik İlkesi, İl İdare Kurulu ve İl Genel Meclisinin görüşünün alınması veya Görüş Alınması İlkesi olarak tespit edilmiştir.

3.3. Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik’te İlçe Kurulmasıyla İlgili Kriterler

Doğrudan olmasa bile ilçe kurulmasında hangi hususların dikkate alınacağıyla ilgili en ayrıntılı bilgiler Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik’te yer almak-

18 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, madde: 1

19 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, madde:2/D

tadır.²⁰ Yönetmelik doğrudan ilçe kurulmasından bahsetmese bile, bir mülki idare birimi olan “ilçe” teşkilatı içinde sınırların çizilmesinde göz önünde bulundurulacak hususları belirlemekle ilçe kurulmasında karşılaşılabilecek sorunları önceden çözmeye çalışmaktadır.

Bu yönetmeliğin diğer bir önemi de, hem 1982 Anayasası hem de 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda il ve ilçe kurulmasında belirtilen coğrafya durumu, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri gibi kriterlere açıklık getirmesidir. Örneğin yönetmeliğin 27. maddesinde yer alan coğrafi durum, “mülki ayrılma ve birleşme isteğinde bulunan idari birimler ve bağluları, istekleri gerçekleştiğinde daha ileri bir coğrafi bütünlük içinde bulunmalı ve eski coğrafi uyumsuzluk ortadan kaldırılmış olmalıdır...” şeklinde açıklanmaktadır.²¹

Yönetmelik mülki birleşme ve ayrılma durumunda; coğrafi durum, ekonomik durum ve pazar ilişkileri, sosyal ilişkiler, kamu hizmetlerinden doğan ilişkiler, ulaşım, sınır ilişkileri, orta malların durumu, diğer sebepler göz önünde bulundurulmasını öngörmüştür.

4. İlçe Kurulmasıyla İlgili 2000-2006 Yılları Arasında TBMM’ne Verilen Kanun Tekliflerinin İncelenmesi

Günümüze kadar, ilçelerin kurulma nedenleri üzerine doğrudan bir çalışma yapılmamış, diğer birimler için yapılan çalışmalar içinde ilçelere de yer verilmiştir. 2000 yılında “Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi”²² ve “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu”²³, 2001 yılında “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”²⁴, 2002 yılında “Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu”²⁵ ve DPT tarafından hazırlanan “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu”²⁶ bu çalışmalardan

20 Bakanlık, bağlı kuruluş ve diğer birimlerin ilçe düzeyinde nasıl örgütleneceğiyle ilgili çeşitli düzenlemeler, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunda yer almaktadır.

21 Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik, madde:27/A

22 Recep Sanal, Türkiye’de İllerin yeniden Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 535 APK:42, Ankara 2000.

23 A. Kadir Topal, Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Demeği Yayınları No. 13, Ankara, 2000

24 A. Kadir Topal, “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, Türk İdare Dergisi, Yıl:73 Sayı: 431, 2001

25 Haşan Canpolat, Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Demeği Yayınları No. 17, Ankara, 2002

26 DPT,(2001) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, www.dpt.gov.tr (10.12.2006)

bir kısmını oluşturmaktadır. Bu çalışmalarda genel olarak yerel yönetim birimi olan belediyeler üzerinde durulmuştur. İlçelerle ilgili hususlara da dolaylı olarak değinilmiştir.

Bu inceleme; ilçe kurma gerekçeleri etrafında toplanan çeşitli sorunların tespiti amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) verilen kanun teklifleri üzerinde yapılmıştır.

4.1. İncelemenin Amacı

Bu çalışmayla, 2000-2006 tarihleri arasında Türkiye Büyük Millet Meclis'ine (TBMM) sunulan ilçe kurulmasıyla ilgili 104 kanun teklifi üzerinde inceleme yapılarak;

- İlçe kurulmasını isteyenlere göre bu alandaki temel sorunun ne olduğu ve ilçe kurulmasından neler beklendiği,
- İlçe kurulmasıyla ilgili verilen kanun tekliflerinin “ilçe kurulmasında optimum ölçek belirlenmesine” bir katkıda bulunup bulunamayacağı,
- İlçe kurulması konusu kapsamında taşra yönetiminin içinde bulunduğu bazı sorunların tespit edilmesi amacı güdülmüştür.

4.2. İncelemenin Konusu ve Kapsamı

Yeni bir idari birim oluşturulması birçok gerekçeye ve değişik ortamlarda ifade edilen isteklere dayandığından, bu tür subjektif hususların toplanıp bir araya getirilmesi oldukça zordur. İlçe kurulma talep ve iradesi, son haliyle TBMM’de şekillendiği için bu alandaki en somut veriler TBMM’ne verilen kanun tekliflerinin içinde yer almaktadır.

İlçe kurulması amacıyla TBMM’ne verilen kanun tekliflerinin incelenmesi, çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu çalışmada son altı yıl içinde, 523 imza ile meclise sunulan 104 kanun teklifi içinde yer alan, 160 ilçenin (bazıları mükerre) kurulmasının nedenleri, kurulacak ilçelerden beklenen faydalar ve bu amaç etrafında belirlenen diğer hususlar, (örneğin ilçe olması istenen birimin daha önceki idari durumu, nüfusu, ilçe olması halinde kendisine bağlanacak köy, belde gibi idari birim sayısı) incelenmiştir.

İncelemenin konusu 2000-2006 yılları arasında TBMM’ne verilen ve halen yasalaşmamış 104 kanun teklifiyle sınırlı tutulmuştur. Bu dönem, 1999 yılı seçimleriyle kurulan üç partili bir koalisyon hükümetiyle, 2002 yılı seçimleriyle kurulan tek partili hükümet dönemini kapsamaktadır. İnceleme, siyasi konjonktür olarak farklı dönemleri kapsamaması nedeniyle, bu alanda genelleme yapma ve bir yargıya ulaşmada kolaylık sağlamaktadır. Yine incelemenin 2000

yılından günümüze kadar verilen kanun tekliflerinin tümünü kapsamayı konunun güncelliğinin sağlanması ve daha fazla örnek incelenmesi açısından önem arz etmektedir.

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar ilçe kurulmasıyla ilgili ne kadar teklif verildiğiyle ilgili elimizde herhangi bir veri bulunmamaktadır. İçişleri Bakanlığının verilerine göre halen ilçe kurulmasıyla ilgili 609 dosya işlem beklemektedir. Dolayısıyla bu çalışmada incelenen 104 kanun teklifinin, Cumhuriyetken günümüze kadar verilen kanun tekliflerini yüzde kaçını oluşturduğunu söyleme imkânı yoktur. Ancak bu durum çalışma için bir eksiklik oluşturmamaktadır. Çünkü incelenen 104 kanun teklifinde görüldüğü gibi, kanun teklifleri belli oranda birbirlerini tekrar etmekte, çok olağanüstü farklılıklar taşımamaktadırlar. Kaldı ki bütün kanun tekliflerini incelemeye kalkışmak ayrı bir çalışma konusu olup, bu çalışmanın amacı ve kapsamı için gerekli de değildir.

4.3. İncelemenin Yöntemi ve Kullanılan Veriler

Çalışmada, son altı yıl içinde ilçe kurulmasıyla ilgili verilen 104 kanun teklifi incelenmiştir. Kanun teklifleri, veriliş tarihleri ve teklif sahiplerinin sayısına göre ayırdıktan sonra içerik incelenmesine tabi tutulmuştur. İçerik incelemesinde, ilçe yapılmak istenen birimin hâlihazırdaki idari durumu, yani köy, belde, mahalle, semt gibi hangi statüde olduğu, mevcut nüfusu, ilçe olması halinde kendine bağlanacak köy, belde veya mahalle sayıları, yeni kurulacak bir il veya eskiden var olan illerden hangisine bağlanacağı hususları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çok dağınık ve değişik hususları içermesine rağmen, kanun tekliflerinde belirtilen sebepler bazı başlıklar altında toplanarak sınıflandırma yapılmaya çalışılmıştır. Bu sınıflandırmada tamamen tekliflerde yer alan nedenler esas alınmıştır. Teklifte yer alan bir nedenin doğru veya yanlışlığı sorgulanmaya tabi tutulmamıştır. Yine aynı şekilde, kanun tekliflerine göre bir yerin ilçe yapılmasında hangi sorunların çözüleceği veya ilçe kurulmasından ne tür yararların beklendiği de ayrı bir başlık altında toplanarak sınıflandırılmıştır. Yapılan tespitler rakamsal ifadelerle dökülmüştür. İşte bu rakamsal ifadeler çalışmanın verilerini oluşturmaktadır.

Tekliflerden süzülerek rakamsal hale getirilen veriler, Windows Excel programı yardımıyla toplanarak, gerek ilçe kurulmasında gerekçe gösterilen nedenlerin, gerekse ilçe kurulmasından beklenen yararlardan hangisinin ne sıklıkta tekrar edildiği, bu nedenlerin kendi içinde nasıl değiştiği, yine bir verinin diğer verileri nasıl etkilediğiyle ilgili analizler yapılmıştır.

5. İncelemenin Varsayımları

Bu çalışma, Türkiye’de ilçe kurulmasının rasyonel bir kritere dayanmadığını, buna rağmen ilçe kurulması için verilen kanun tekliflerinin incelenmesiyle taşra yönetiminin temel sorunlarını ve optimal ilçe ölçeğinin oluşturulmasına yardımcı olabilecek kriterlerin tespit edilebileceği varsayımına dayanmaktadır.

6. İncelemenin Bulguları

İncelemeden elde edilen bulguları iki başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar, birincisi kanun tekliflerinin şekil yönünden taşıdıkları özellikleri içeren şekilsel bulgular, diğeri de kanun tekliflerinin içeriğinde yer alan verilerin rakamsal hale getirilerek yapılan analizlerden elde edilen hususları içeren, yani içeriğe ilişkin bulgulardan oluşmaktadır.

6.1. Şekilsel Bulgular

Kanun teklifleri, genel olarak en az bir milletvekilinin kendi adına veya bağlı bulunduğu partisi adına TBMM Başkanlığı’na sunduğu, ortalama 4-5 sayfadan oluşan bir metinden meydana gelmektedir. Teklifler, büyük oranda ilk sayfada ilçe olmaya ilişkin kanun teklifi sunulduğuna dair bir üst yazı, ikinci sayfada o yerin neden ilçe olması gerektiği ve ilçe olması halinde beklenen yararların neler olduğu ve o yöreye ilişkin diğer bilgilerin yer aldığı bir gerekçe, üçüncü sayfada ilçe kurulmasına dair kanunun metni, bunu takip eden sayfada ilçe kurulması halinde o ilçeye bağlanacak belde, köy, mahalle gibi birimlerin adları, tümünde olmasa bile bazı kanun tekliflerinde ilçe kurulması halinde ihdas edilecek kadroların ayrıntılı dökümü yer almaktadır.

İlçe kurulma tekliflerindeki bazı imzaların teklif metni hazırlandıktan sonra elden toplandığı, imza sayısında bir standardın olmadığı^{27 28}, bazı yerlerin ilçe olması için verilen tekliflerin zaman zaman yenilediği görülmektedir.

Diğer yandan bazı milletvekillerinin seçim bölgelerinde ilçe kurulması için verilen tekliflerde imzaları bulunmazken, seçim bölgeleri dışında yerlerin ilçe

27 Örneğin, tekliflerin büyük çoğunluğu tek imza ile verilirken, yeni kurulacak İskenderun İlne bağlanmak üzere, Denizciler, Gözcüler, Karaağaç ve Payas’ın ilçe olması için 55 milletvekili (22/2 Dönem, 2/257 Esas ve 19.02.2004 tarihli teklif) , yeni kurulacak Bandırma İlne bağlanmak üzere Sarıköy ve Edincik ilçeleri için 176 milletvekili hazırlanan kanun teklifini ırmzalamıştır.(22/2 Dönem, 2/194 Esas ve 05.11.2003 tarihli teklif)

28 Ankara Batıkent’in ilçe olması için (22/4 Dönem, 2/704 Esas ve 14.02.2006 tarihli teklif, 21/3 Dönem, 2/734 Esas ve 09.04.2001 tarihli teklif, 21/ Dönem, 2/524 Esas ve 09.05.2000 tarihli teklif, 21/ Dönem, 2/197 Esas ve 16.07.1999 tarihli teklif, 21/ Dönem, 2/1 15 Esas ve 28.06.199 tarihli teklif,) olmak üzere farklı tarihlerde 5 ayrı teklif verilmiştir.

olması için teklif verdikleri²⁹, birçok ilçe teklifinin kurulacak yeni bir il teklifiyle beraber verildiği, incelenen dönem itibarıyla bu anlamda 16 yeni il ve bunlara bağlı 47 ilçenin kurulması teklif edildiği, yeni kurulan illerle beraber kurulması teklif edilen ilçelerin bazılarının kuruluş gerekçesinin hiç belirtilmediği, bazılarında da çok yüzeysel değinildiği tespit edilmiştir.³⁰

Birden fazla ilçe kurulması tekliflerinde her ilçenin durumu ayrı ayrı değerlendirilmekten ziyade ilçe olacak yerler için aynı gerekçe kullanılmış, bazen de farklı ilçelerin kurulmasına aynı metin gerekçe gösterilmiştir.^{24*****31}

Bazı yörelerin ilçe olması için birçok tarihlerde çeşitli teklifler verildiği görülmektedir. Ankara Çayyolu, Batıkent, İzmir Karabağlar, Balıkesir Altınova, Ardahan Hocuvan-Hasköy, haklarında birden fazla ilçe olma teklifi verilen yerlerden bazılarıdır. İlçe yapılmak istenen bu yerlerle ilgili her teklif farklı milletvekili aracılığıyla, farklı tarihlerde verildiği ve içeriğinde farklı iddiaları yer alması nedeniyle, bu çalışmada ayrı ayrı ele alınmıştır.

6.2. İçeriğe İlişkin Bulgular

Kanun tekliflerinin içeriğe ilişkin bulguları, ilçe yapılmak istenen yerin mevcut idari yapısı, nüfusu, ilçe olması halinde eski veya yeni kurulacak illerden hangisine bağlanacağı, bu ilçeye bağlanacak mahalle, köy veya belde sayıları, teklifin verildiği yıl, teklifte yer alan imza sayısı, hangi gerekçelerle ilçe olması gerektiği ve ilçe olması halinde beklenen faydaların neler olacağı hususlarından oluşmaktadır.

6.2.1. İlçe Yapılacak Yerlerin Mevcut İdari Yapısı

Genel olarak ilçe yapılacak yerlerin köy veya belde olduğu düşünülse bile yapılan incelemede bu birimlerin çok farklı türlerden oluştukları görülmektedir. Bu çalışmada daha önce bir şablon çıkarılarak bir tasnif yapmaktan ziyade kanun tekliflerinden hareketle ilçe yapılmak istenen birimin nasıl tanımlandığına göre bir tasnif yapılmıştır.

24 Ankara Çayyolunun ilçe olması için İzmir milletvekili Hakkı Akalın (22/4 Dönem, 2/703 Esas ve 14.02.2006 tarihli teklif), Ankara Ümit köyün ilçe olması için İğdır milletvekili Dursun Akdemir'in (22/2 Dönem, 2/263 Esas ve 28.02.2004 tarihli) tekliflerinde olduğu gibi

30 Tarsus'un il olması için hazırlanan teklifte, Yenice Huzurkent ve Gülek ilçelerinin hangi gerekçelerle kurulduğuna dair en küçük bir açıklama dahi bulunmamaktadır.(22/4 Dönem, 2/666 Esas ve 14.12.2005 tarihli teklif), Yine şekilde Gebze İlçesinin il yapılması ve altı yeni ilçe kurulmasıyla ilgili teklifte de aynı durum söz konusudur. (21/4 Dönem, 2/1030 Esas ve 08.09.2002 tarihli teklif),

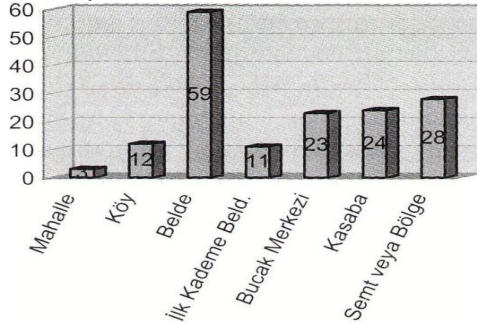
31 Örneğin, Ankara İline bağlı Batıkent adında bir ilçe kurulmasıyla ilgili verilen teklifte, yine Ankara iline bağlı Bahçelievler adında bir ilçe kurulmasına dair verilen teklifler içerik olarak aynı özellikler taşımaktadır. (22/2 Dönem, 2/266 Esas ve 03.03.2004 tarihli teklif ile 22/2 Dönem, 2/267 Esas ve 03.03.2004 tarihli teklif)

Buna göre ilçe yapılmak istenen yerler; 1.Mahalle, 2.Köy, 3.Belde, 4.Büyükşehir belediyelerinin altında yer alan ilk kademe belediyeleri, 5.Bucak veya nahiye merkezleri, 6.Kasaba ve 7.Belirli bir bölge veya semtler olmak üzere toplam yedi başlık altında toplanmaktadır.

Burada özellikle şehir merkezlerinde hızla gelişen bazen içinde mahalle ve köylerin de yar aldığı, ama ilçe olmayan belli bölge veya semtlerle kasaba olarak tanımlanan yerlerin ilçe yapılması farklı bir durum oluşturmaktadır. Mahalle, köy, belde, ilk kademe belediyesi, bucak veya nahiye merkezleri idari açıdan tanımlanmışken semt ve kasabaların idari yönden belli bir tanımı bulunmamaktadır. Kasabalar 442 sayılı Köy Kanunu’nda nüfusu 2 bin ile 20 bin arasında olan yerler ve nüfusu 2 binden aşağı olsa bile belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba kabul edilmektedir³². Semt ya da bölgeler ise coğrafi niteliklere göre tanımlanmaktadır.

Yapılan inceleme de ilçe olması teklif edilen 160 yerin^{32 33} mevcut idari durumları aşağıdaki (Grafik-1) gibi tespit edilmiştir.

Grafik-1: İlçe Olması İstenen Yerlerin Mevcut Durumları



İlçe olması teklif edilen 160 birimden 3’ü mahalle (%2), 12’si köy (%8), 59’u belde (%36), 11’i ilk kademe belediyesi (%7), 23’ü bucak veya nahiye merkezi (%14), 4’ü kasaba (% 15), 28’i de semt veya bölgelerden oluşmaktadır (%18).

32 442 Sayılı Köy Kanunun 1. maddesinde kasabaların tanımı yapılmıştır. Buna göre; “Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu 2.000’den aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir” denilmektedir.

33 Bunlardan bazıları bir yöreye ait mükerrer teklif özelliğini taşımaktadır

Grafik-1'de görüldüğü gibi ilçe olması istenen yerlerin %36'sı beldelerden oluşurken bunu %18'le semt veya bölgeler takip etmektedir. İlk kademe belediyelerinin belde belediyeleriyle aynı kategoride oldukları düşünüldüğünde ilçe yapılmak istenen beldelerin oranı %43'e çıkmaktadır. Bu durum köy ve ilçe arasında yer alan beldelerin ilçe olmaya en yakın birim olması bakımından anlamlıdır. Başka bir ifade ile bir yerin ilçe yapılabilmesi için oranın en azından belde merkezi olmasının gerektiği büyük oranda kabul edildiği görülmektedir. Diğer yandan ilçe olması teklif edilen yerler arasında %2'lik bir oranla mahalle ve % 8'lik bir oranla köyler en az yer almaktadır. Bunun anlamı köy ve mahallelerin ilçe yapılmasının kanun teklifi verenler tarafından çoğunluk itibarıyla kabul görmediğidir.

6.2.2. İlçe Yapılacak Yerlerin Nüfus Durumu

Kanun tekliflerinde ilçe olacak yerlerin nüfus durumlarına genel olarak değinilmemiştir. Nüfus yapılarına değinilenlerde ise büyük oranda tahmini nüfus rakamlarının üzerinde durulmaktadır. Örneğin 160 teklif içinde yalnızca 31 yerleşim biriminin nüfus durumuna değinilirken, yine aynı yerler mükerrer olmak üzere 40 dolayında yerleşim birimi içinde tahmini nüfus beyanında bulunulmuştur. Bunun en önemli nedenlerinden biri, ilçe olarak teklif edilen yerleşim yerlerinden çoğunun aslında yeterli nüfusa sahip olmamasıdır. İlçe teklifinin gerekliliği hakkında herhangi bir şüphe oluşmaması bakımından nüfus sayılarına yer verilmediği düşünülmektedir. Bu tutumu bir çeşit gerçeği gözden kaçırma davranışı olarak değerlendirmek mümkündür.

Bunun yanında ilçe olması için teklifte bulunan yörelerin turizm, sanayi ve mevsimlik nedenlerle nüfuslarının sabit olmadığı, zaman zaman ciddi boyutta arttığı da belirtilmektedir. İzmir ili Karabağlar semti için çeşitli tarihlerde verilen teklifler bu konuda ilginç bir örnek oluşturmaktadır. Semt için çeşitli tarihlerde verilen 6 ayrı teklifte yörenin nüfus verileri birbirinden farklılık göstermektedir. Örneğin 1999 yılında verilen ilk teklifte, 200 bin'4, ikinci teklifte, 295 bin '35, üçüncü teklifte, yaklaşık 340 bin 36 olduğu belirtilmektedir.

Aynı yer için 2000 yılında verilen teklifte, 220 bin günlük çalışmaya gelenlerle birlikte 295 bin'7, 2003 yılında 200 bin, mesai günlerinde nüfusu 400 bin38,

34 21/ Dönem 2/296 Esas ve 25.08.1999 tarihli teklif

35 21/ Dönem 2/ 363 Esas ve 22.11.1999 tarihli teklif

36 21/ Dönem 2/366 Esas ve 23.11.1999 tarihli teklif

37 21/ Dönem 2/554 Esas ve 13.06.2000 tarihli teklif

38 21/1 Dönem 2/61 Esas 28.01.2003 tarihli teklif

2005 yılında 400 bin mesai günlerinde 500 bin olduğu bilgisine yer verilmektedir³⁹.

Konunun daha iyi anlaşılması için verilen tekliflerin sınıflandırılmasıyla Tablo-2 oluşturulmuştur. Tablo-2’ye göre aynı yerin nüfusu birbirini tutmadığı gibi, 3 ayda 95 bin (1.teklif ile 2. teklif arasındaki fark), 1 günde 45 bin arttığı (2. teklif ile 3. teklif arasındaki fark), 7 ay sonra 120 bin azaldığı (3. teklif ile 4. teklif arasındaki fark) görülmektedir. Nüfusun genel artış hızıyla açıklanamayacak bu rakamların afaki olduğu, teklif verenlerin somut gerçeklerin dışında keyfi veya başka mülhazalarla hareket ettikleri görülmektedir. Bu durum ilçe kurulmasında bir kriter oluşturulmasının önündeki en büyük engel olarak durmaktadır. Buna göre söz konusu Tablo-2 aşağıdaki gibidir;

Tablo-2: Karabağlar Semtine İlişkin Nüfus Verileri			
Teklif	Verildiği Tarih	Nüfusu	Günlük artış sonucu oluşan nüfus
1. Teklif	25.08.1999	200 000	—
2. Teklif	22.11.1999	295 000	—
3. Teklif	23.11.1999	340 000	—
4. Teklif	13.06.2000	220 000	295 000
5. Teklif	28.01.2003	200 000	400 000
6. Teklif	20.05.2005	400 000	500 000
Kaynak: 1999-2005 yılları arasında İzmir Karabağlar Semtinin İlçe olması için TBMM’ne sunulan kanun tekliflerinden elde edilen verilere göre hazırlanmıştır.			

Tekliflerde bazen nüfus artışında meydana gelen günübürlük ve çok önemsiz artışlara bile değinilmektedir. Örneğin, Kırıkkale iline bağlı Çerikli adında bir ilçe kurulmasıyla ilgili teklifte de kasabanın halen 11500 dolayında olan nüfusunun, salı günü kurulan pazar dolayısıyla 15.000’e çıktığı belirtilmektedir.^{39 40}

Nüfusla ilgili hususlardan bir diğeri de bazı tekliflerde geleceğe yönelik nüfus tahminlerinin yapılmış olmasıdır. Ankara’nın Ümitköy semti için verilen kanun teklifinde “Ankara’nın gelişme alanı Eskişehir yoluna doğru olduğu için önümüzdeki 15 yıl içinde Ümitköy ilçesinin nüfusu 350 bin civarında olacaktır.

39 22/3 Dönem, 2/491 Esas ve 20.05.2005 tarihli teklif

40 2 1/ Dönem, 2/153 Esas ve 05.07.1999 tarihli teklif

Şimdi bu bölgenin ilçe yapılarak hizmetlerin vatandaşın ayağına götürülmesinde büyük faydalar sağlayacağı mütalaa edilmektedir”⁴¹ denilerek daha henüz ilçe olmamış bir semtin 15 yıl sonraki durumu nedeniyle ilçe olması talep edilmektedir.

6.2.3. İlçe Yapılacak Yerlere Bağlanacak Mahalle, Köy ve Belde Sayısı

Kanun tekliflerinde yeni kurulacak ilçelere ne kadar mahalle, köy veya beldenin bağlanacağı ile ilgili bir genelleme yapma imkânı bulunmamaktadır. İncelenen örnekler arasında yeni kurulan bir ilçeye bağlanacak köy sayısı bazen 56’ya kadar⁴² çıkarken, bazen de bir ilçeye ne kadar mahalle, köy veya beldenin bağlanacağı ile ilgili herhangi bir öneri bulunmamaktadır.⁴³ Burada muhtemelen, yeni kurulacak bir ilçeye hangi birimlerin bağlanacağına karar vermenin oluşturacağı tepkiyi göze alamayan teklif sahiplerinin işi Bakanlar Kurulu Kararıyla bıraktıkları görülmektedir. Örneğin Diyarbakır ilinde kurulacak, Yenişehir, Sur ve Bağlar ilçelerine hangi birimlerin bağlanacağı kararı Bakanlar Kurulu’nun takdirine bırakılmıştır.⁴⁴

Yeni kurulacak ilçelere bağlanmak için bazen 3-4 köy önerilirken, bazen bağlanacak birimlerin idari statülerinde bir açıklık bulunmamaktadır. Bütün bunlar teklif sahiplerinin hangi şartlarda olursa olsun ilçe kurulmasını önemsedikleri, bunun dışında kurulacak ilçeye bağlanacak idari birimlerin sayı ve durumlarını kayda değer görmedikleri veya burada sorunlarla karşılaştıklarından usulen isim ve sayı bildirdikleri görülmektedir.

6.2.4. İlçe Yapılacak Yerlerin Bağlanacağı İller

Yapılan incelemede kurulacak ilçelerin çoğunun eski il merkezlerine bağlanması teklif edilmiştir. Bu şekilde teklifte bulunulan ilçe sayısı 113 dür. Bu yeni kurulacak ilçelerin %71’ne denk gelmektedir. Geriye kalan %29’luk bir orana denk gelen 47 ilçenin yeni kurulacak 16 il’e bağlanması öngörülmektedir.

Yeni kurulacak ilçe için yeni il kurulması her zaman beraberce işleyen bir durum olmamasına rağmen, “yeni kurulacak il için yeni ilçe kurulması”, incelenen örneklerde görüldüğü gibi sürekli başvuru olan bir yöntem olmuştur. Başka bir ifade ile yeni il kurulması mutlaka yeni ilçelerin kurulmasıyla sonuçlanmaktadır.

41 22/2 Dönem, 2/263 Esas ve 28.02.2004 tarihli Ankara ilinde Ümitköy adıyla bir ilçe kurulması hakkında teklif

42 Antalya iline bağlı Muratpaşa İlçesinin kurulmasına dair 22/4 Dönem, 2/596 Esas ve 14.10.2005 tarihli teklif

43 Kırıkkale iline bağlı Çerikli İlçesinin kurulmasına dair 22/4 Dönem, 2/1034 Esas ve 09.08.2002 tarihli teklif

44 21/ Dönem 2/577 Esas ve 11.07.2000 tarihli Diyarbakır ilinde Yenişehir, Bağlar, Sur adlarıyla üç ilçe kurulması hakkında teklif

6.2.5. Kanun Tekliflerine Göre İlçe Kurma Nedenleri

Verilen kanun tekliflerinden ilçe kurma nedenlerini tespit ederek bir genellemeye varmak bu çalışmanın en zor kısmını oluşturmaktadır. Zorluk, tekliflerin kendi içlerinde sistematik bir bütünlük taşımasından kaynaklanmaktadır. Özellikle gerekçe bölümlerinde yer alan tespit ve değerlendirmeler büyük farklılıklar taşımaktadır.

İlçe kurulmasıyla ilgili verilen kanun teklifleri “çeyiz sandıklarına” benzemektedir. Teklif edilen yörenin ilçe olmasını kolaylaştıracak akla gelebilecek bütün olumlu yönlerin sıralanmasına çalışılmaktadır. Örneğin, Yozgat iline bağlı Esenli adında bir ilçe kurulmasında yörenin ilçe olabilecek özellikleri arasında kafeste alabalık, aynalı sazan, kerevit üretilmiş olması, saat kulesi, PTT binası, zirai tohum temizleme merkezi ve camiler bile sayılmaktadır. Hatta daha da ileri gidilerek; “...Kaderini güzele yönlendirme azmi ve gayreti içinde olan Esenli ilçe olmaya sizce layık değil mi?” şeklinde romantizmle karışık felsefi değerlendirmelerle karar vericilerin vicdanlarına hitap edilmesi yolu bile seçilmektedir.^{4^} Bu durum ilçe kurulmasının psikolojik yönünün derinliğini göstermesi bakımından kayda değer bir husustur.

Bu çalışmada, kanun tekliflerinin tümü incelenerek ilçe kurulmasını gerektiren nedenler çıkarılmış, daha sonra bu nedenler kendi aralarında sınıflandırılmıştır. Kanun teklif metinleri içinde yer almayan ancak ilçe kurulması için haklı ve geçerli sayılabilecek nedenlere bu gruplandırma içinde yer verilmemiştir. 11 ana başlık altında toplanan bu nedenlerin teklif metinlerinde ne kadar sıklıkla geçtikleri tespit edilerek kendi aralarında bir oranlamaya tabi tutulmuştur.

Söz konusu kanun tekliflerine göre ilçe kurulmasını gerektirecek nedenler aşağıdaki gibidir;

1. Birimin mevcut yapısı ve sürekli büyümesi nedeniyle kamu hizmetlerinin sunumunda akşamların meydana gelmesi nedeniyle ilçe kurulması istenmektedir. Bu konuda genel olarak;

- Vatandaşın hizmetlerden hak ettiği ölçüde yararlanamaması,
- Hizmetlerin verimli sunulamaması,
- Gelişen yerin köy ya da belde olarak idaresinin zorlaşması,
- Zamanla meydana gelen gelişme ve değişimler,

■ Hizmet sunumunda sübjektif ölçülerin yaygınlaşması, gibi nedenler ileri sürülmektedir.

2. Birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmaması,

- İlçe olacak yerin idari olarak bağlı olduğu birimle coğrafi bütünlüğe sahip olmaması, diğer bir ifadeyle yerleşim yerlerinin farklı mekânlardan oluşması,
- Diğer yerleşim yerleriyle bir bütünlük arz etmemesi,
- Çok geniş fiziki alana yayılmış olması,
- Yerleşim yerlerinin birbirlerinden kopuk bir bölge oluşturması,
- Birimlerin coğrafi olarak iç içe girmiş olması, gibi gerekçeler, ilçe kurmanın “coğrafi bütünlük” nedenleri arasında sayılmaktadır.

3. Yoğun veya aşırı nüfus artışının ortaya çıkardığı hizmet ihtiyacını karşılayacak teşkilatın olmayışı,

- Nüfusun artışı veya yoğunluğu,
- Nüfus yoğunluğuna paralel teşkilatın olmayışı,
- Nüfus yoğunluğuna göre idarenin yeniden düzenlenme ihtiyacı,
- Diğer ilçe ve birimlere göre nüfusun daha fazla olması, bu başlık arasında yer alan hususlardan bazılarını oluşturmaktadır.

4. Ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersiz olması veya güçlkle yerine getirilmesi,

- Yerleşim biriminin il merkezine uzak olması,
- Birimin büyümesi nedeniyle şehir içinde ulaşım hizmetlerinin sunulmasının zorlaşması.

5. Turizm nedeniyle ortaya çıkan hareketliliğe bağlı olarak hizmet sunmanın güçlüğü,

- Yörenin turizm açısından cazibe merkezi olmasının ortaya çıkardığı yoğunluk,
- Turizm nedeniyle nüfusun artması,
- Turistik geçişlere açık olma,
- Yörenin turistik tesislere sahip olması.

6. Daha kolay ve kaliteli hizmet almak için birimin mülki sınırlarının değiştirilmesi,

■ Aynı ilçe içindeki köylerin bir araya toplanması maksadıyla bu köylerin ilçe yapılması.

7. Yeni bir il ya da Büyükşehir Belediyesi kurulması nedeniyle ona bağlanacak ilçelerin oluşturulması ihtiyacı.

8. Mevcut yörenin sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmış olması,

- Yörenin ciddi ekonomik sıkıntılar yaşaması,
- Bazı politik kararların yöreyi ekonomik acıdan sıkıntıya sokması (maden ocaklarının kapatılması gibi),
- Ekonomik sıkıntıların çözülmesi bakımından ilçe olma gereği,
- Ekonomik sıkıntıyı çözecek yeterli ve gerekli özel sektör ve devlet yatırımının olmaması,
- Geri kalmışlık kısır döngüsünün tersine çevrilmesi,
- Geri kalmış bölgede çözüm olarak devlet kurulularının sayıca artırılması gereği.

9. Yörenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olması,

- Yörenin altyapı-üst yapı olarak yeterince gelişmiş olması,
- İlçe olmayı hak etmesi veya ilçe olmaya layık olması,
- İlçe olmak için gerekli kamu kurum ve kuruluşlarının bulunması,
- Fiziki altyapı, bina, kuruluş, tesis gibi imkânların olması,
- Okuma yazma oranının yüksekliği, çeşitli alanlarda etkili insanların yetişmesi,
- İlçe olmanın adalet ve hakkaniyete uygun olması,
- Yörenin birçok ilçe ve hatta ilden büyük olması,
- Ekonomik ve sosyal acıdan gelişmesine rağmen ihtiyaç duyulan kaimi hizmetlerini karşılamak için başka yerlere gidilmesi,
- Sosyal ve ekonomik gelişmişliğin dikkate alınması,
- Yörede sempozyum gibi çeşitli etkinlik ve organizasyonların düzenlenmesi.

10. Seçmen talepleri

- Bugüne kadar verilen sözlerin tutulması,
- Siyasetçiye duyulan güvenin erozyona uğramaması,

- Daha önceki dönemde ilçe yapılacağına dair söz verilmesi,
- Daha önce ilçe kurulması için teklif hazırlanma türünden çalışma yapılmış olması.

11. Güvenlik sorunlarının çözümü için ilçe yapma zorunluluğu,

- Bu kadar çok nüfusun yaşadığı yerde emniyet ve asayişin sağlanmasının ilçe olmakla mümkün olacağı,
- Sınır bölgesi olması nedeniyle güvenlik açısından hassasiyet arz etmesi ilçe kurmaya gerekçe olarak gösterilmiştir.

İlçe kurma gerekçeleri tekrarlanma sıklıkları (sayısal değer) ve bu sayısal değerlerin yüzde oranlarını içerecek şekilde numaralandırılarak Tablo-3'te gösterilmiştir. Hiç şüphesiz Tablo-3'ün oluşturulmasında çeşitli güçlükler yaşanmıştır. Bunların başında kanun teklifleri metninde yer alan ilçe kurulma gerekçelerinin bir sınıflandırmaya tabi tutulmasıdır. Burada genel bir yargıya varmak amacıyla birbirine şekil ve muhteva olarak yakın olan gerekçelerin bir ana başlık altında toplanması oldukça zor olmuştur. Bu nedenle bazı gerekçelerin hangi başlık altında yer alacağının tartışma konusu olma ihtimali her zaman bulunmaktadır. Buna sosyal olaylarda ölçmenin güçlüğü eklenince yapılan sınıflandırmanın zorluğu daha iyi anlaşılacaktır.

Diğer yandan daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi bu gerekçeler tamamen kanun teklifi metinlerinin içeriklerinden çıkarılmıştır. Yani bu gerekçeler kanun tekliflerine göre ilçe kurma gerekçeleridir. İlçe kurulma sürecinin son aşaması Meclis kararı gerektirdiğinden, Meclisin hangi gerekçelere dayanarak bir yerin ilçe olmasına karar vermesi, gerekçe mahiyetinin önemini arttırmaktadır.

Genel olarak gerekçelere bakıldığında, Tablo-3'te dokuz numaralı sırada görüldüğü gibi, ilçe kurulmasına en fazla % 19.01 oranla (65 kez tekrarlanma sıklığıyla) yörenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olması gösterilmiştir. Bunu % 15.20 ile birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmayışı, % 14.91 ile birimin mevcut durumu ve sürekli büyümesi, % 11.99 ile yoğun ve aşırı nüfus artışına hizmet sunacak teşkilatın olmaması, %9.65 ile ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersiz olması veya güçlkle yerine getirilmesi ve diğerleri izlemektedir.

Bahsi geçen 6 gerekçe, toplam gerekçelerin %86.55'ini oluşturmaktadır. Geriye kalan; turizm, seçmen talepleri, güvenlik, sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmışlık ve daha kolay hizmete ulaşmak için mülki birimlerin sınırlarının değiştirilmesi gerekçeleri de kalan gerekçelerin %13.45'ni oluşturmaktadır.

Konuyla ilgili Tablo-3 aşağıdaki gibidir;

Tablo-3 İlçe Kurma Gerekçeleri			
Sıra	Gerekçe	Sayısal Değeri	Yüzde Oranı (%)
1	Birimin mevcut yapısı ve sürekli büyümesi	51	14.91
2	Birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmayışı	52	15.20
3	Yoğun veya aşırı nüfus artışının ortaya çıkardığı hizmet ihtiyacını karşılayacak teşkilatın olmayışı	41	11.99
4	Ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersiz olması veya güçlükle yerine getirilmesi,	33	9.65
5	Turizm nedeniyle ortaya çıkan hareketliliğe hizmet sunmanın güçlüğü	18	5.26
6	Daha kolay ve kaliteli hizmet almak için birimin mülki sınırlarının değiştirilmesi	3	0.88
7	Yeni bir il ya da Büyükşehir belediyesi kurulması nedeniyle bunlara bağlanacak ilçelerin oluşturulması ihtiyacı	54	15.79
8	Mevcut yörenin sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmış olması	8	2.34
9	Yörenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olması	65	19.01
10	Seçmen talepleri	4	1.17
11	Güvenlik sorunları	13	3.80
Toplam		342	100.00
Kaynak: Kanun tekliflerinden elde edilen verilere göre hazırlanmıştır.			

Tablo-3'te yer alan önemli birkaç hususa değinmekte yarar vardır. Özellikle il kurulması teklifi verilirken ilçe kurulması teklifi de verildiği ancak bu tekliflerde büyük oranda ilçe kurulmasına bir gerekçe gösterilmediği tespit edil

miştir.^{46 47} Başka bir ifade ile ilçe kurulması, il kurmanın doğal bir sonucu olarak kabul edilmiştir. İncelenen kanun tekliflerinde (Tablo-3, 7'nolu gerekçe) 54 ilçenin gerekçesi % 15.79 oranla yeni bir il ya da Büyükşehir belediyesi kurulmasına bağlanmıştır.

Bütün bunlardan yeni bir il ya da Büyükşehir kurmanın, yeni ilçe kurulmasını artırma yönünde bir etkide bulunduğu sonucu çıkmaktadır. Oysa sırf “ilçe olsun diye” ilçe kurulması hem Anayasa hem de diğer mevzuatta idari birim oluşturma gerekçelerine uymadığı gibi, ilçe kurulmasında optimum ölçek oluşturulması amacına da taban tabana ters bir durum ortaya koymaktadır.

Yine kanun tekliflerinin incelenmesinde birçok farklı ilçenin kurulmasının aynı gerekçelere dayandırıldığı görülmektedir. Öyle ki bu benzerlik bir ilçe için hazırlanan kanun teklifinin sadece isim ve tarihler değiştirilerek başka bir ilçenin kanun teklifi olarak Meclise sunulmasına kadar gitmektedir.⁴⁸ Benzerlik, birbirine sosyo-ekonomik açıdan az-çok benzeyen Ankara ili Bahçelievler ve Batıkent Semtleri için makul kabul edilse bile, bir birleriyle ilgisi olmayan Örneğin, Ordu ili Salman beldesinin ilçe yapılmasıyla, Malazgirt ilçesinin İl yapılması hakkında verilen teliflerin aynı gerekçelere dayandırılması oldukça garip bir durum ortaya koymaktadır.⁴⁸

Bu durum ilçe kurmanın makul gerekçelere dayanmadan ziyade, farklı nedenlerle ilçe olmasına karar verilen yerlere gerekçe arandığı göstermektedir. Bu tür davranışların altında ilçe kurulması için kriterlerin (optimal ölçeğin) olmaması gelmektedir. Oysa rasyonel olmayan bir kararla ilçe kurmanın kaynak israfı ve sosyo-ekonomik sorunlardan başka bir sonuç doğurmayacağı gayet açıktır.

İlçe kurma gerekçeleri içinde en fazla öne sürülen nedenler arasında yörenin sosyo-ekonomik yönden gelişmiş olması gelmektedir. Tablo-3'ün 9 sıra nolu gerekçesinde gösterilen bu durum, % 19.1 oranla 65 ilçenin kuruluş gerekçesini oluşturmaktadır. Gelişmişlik altında; yörenin altyapı-üst yapı olarak yete-

46 Örneğin, 22/4 Dönem, 2/666 Esas, 14.12.2005 tarihli, Mersin ilinde; Yenice, Gülek, Huzurkent adlarıyla üç ilçe kurulması ve Tarsus ilçesinin il olması hakkında teklif, 21/4 Dönem, 2/1023 Esas, 01.OK.2002 tarihli Yeşilbük, Gökçekent adlarıyla iki ilçe ve Şebinkarahisar adıyla bir il kurulması hakkında ki teklif ve 21/2Dönem, 2/28 Esas, 07.01.2003 tarihli Çermik, C'üngüş, Dicle, Maden, Eğil adıyla beş ilçe ve Ergani adıyla bir il kurulması hakkında ki tekliflerde olduğu gibi

47 Ankara'da Batıkent ve Bahçelievler adında iki ayrı ilçe kurulması için 03.03.2004 tarihinde verilen 22/2 Dönem ve 2/266 ve 2/267 Esas'lı tekliflerin gerekçeleri birbirlerinin aynısıdır.

48 21/4 Dönem, 2/1026 Esas, 08.08.2002 tarihli Ordu ilinde Salman adıyla bir ilçe kurulmasıyla ilgili teklif ile 21/3 Dönem, 2/697 Esas, 27.02.2001 tarihli Muş ilinde Aktuzla adıyla bir ilçe kurulması ve Malazgirt adıyla bir il kurulmasıyla ilgili teklif

rince gelişmiş olması, ilçe olmayı hak etmesi veya ilçe olmaya layık olması, ilçe olmak için gerekli kamu kurum ve kuruluşların bulunması, fiziki altyapı, bina kuruluş, tesis gibi imkânların olması, okuma yazma oranının yüksekliği, gibi sebepler sıralanmaktadır.

Bazen yörenin gelişmişliği “her bakımından ilçe olmaya layık” ifadeleriyle açıklanırken bazen yörede “kafeste alabalık, aynalı sazan, kerevit üretimi”⁴⁹ Türkiye’nin patatesinin %20’sini ürettiği varsayılan yörenin “dengeli bir patates piyasası oluşturulması için” ilçe yapılması⁵⁰, ya da yolların açılmış ve tamamen stabilize olması ve yıllık 15.000 ton fındık yanında fasulye, mısır gibi ürünlerin yetişmesi⁵¹ gibi durumlarda gelişmişlik göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Yapılan incelemede teklif metinlerinde hem sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olmak hem de geri kalmış olmak ilçe olmak için gerekçe olarak gösterilmektedir. Geri kalmışlığın ilçe kurmaya gerekçe gösterilme oranı Tablo-3’te 8 sıra nolu gerekçede görüldüğü gibi %2.34 dür. Bu durum daha çok doğu bölgelerinde geri kalmışlıktan kurtulmanın yollarından birinin ilçe kurma olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır⁵²

En fazla sayılan ilçe kurma gerekçeleri arasında bir diğeri % 15.2 oran ile “birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmayışı” gelmektedir. Türkiye coğrafyasının kırsal yapısı içinde hizmet ve imkânlarla en kolay ve kısa sürede ulaşmayı hedefleyen bu gerekçe bir yandan da uygun kuruluş yerleri tespit edilmesi sorununu da ortaya koymaktadır. Daha çok gelenek ve tarihi geçmişle oluşan birimlerin kuruluş yerleri çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Dolayısıyla en uygun ilçe ölçeğinin tespit edilmesi çalışmalarında bu hususun dikkate alınması gereklidir.

Yine İlçe kurma gerekçeleri arasında %14.91’lik oranla birimlerin mevcut yapısı ve sürekli büyümesi, %11.99’luk oranıyla da yoğun veya aşırı nüfus

49 21/2 Dönem, 2/494 Esas, 22.03.2000 tarihli Yozgat İlinde Esenli adında bir ilçe kurulmasıyla ilgili teklif.

50 2 1/3 Dönem, 2/753 Esas, 27.04.2001 tarihli Niğde İlinde Yeşilgölcük adıyla yeni bir ilçe kurulması hakkında teklif.

51 21/ Dönem, 2/0616 Esas, 17.11.2000 tarihli Samsun İlinde Ambartepe Adıyla bir ilçe kurulması hakkında teklif

52 Örneğin, 22/2 Dönem, 2/198 Esas, 07.11.2003 tarihli, Ardahan İlinde Hoçivan Hasköy adıyla bir ilçe kurulması teklifinde “...Ancak sahip olduğu tarihi coğrafya ve Sosyolojik özelliklere rağmen, Ardahan ekonomik sıkıntılarını çözebilme anlamında gerekli ve yeterli devlet veya özel sektör yatırımlarını alabilmiş değildir.

Bu kısır döngüyü tersine çevirebilmek için TC Devletimizin mevcut kurumlarını en azından sayıca artırmak bir çözüm yolu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu itibarla, il merkezine bağlı bulunan Hoçivan Hasköy bucağının, idari yapılanmasının Hoçivan Hasköy adıyla ve ilçe şeklinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir...” denilmektedir.

artışına hizmet sunacak teşkilatın olmayışı gösterilmiştir. Türkiye Cumhuriyet döneminde ülke sınırları sabit olmasına rağmen gerek kamu kuruluşları gerekse toplumsal yapı sürekli değişim göstererek yeni fonksiyonlar kazanmış ve buna paralel olarak nüfusta artış meydana gelmiştir. Fakat her yeni fonksiyon ve nüfus artışının ilçe kurulmasını gerektirip gerektirmeyeceği üzerinde araştırma yapılması gereken bir konudur.

İlçe olacak bazı yerlerin köy görüntüsüne rağmen bu yerlerin ilçe olması için verilen kanun tekliflerinde, teknolojik gelişmelerden bahsedilerek "...merkezi idareler coğrafi yapıdan, nüfus yoğunluğundan, ulaşım ve haberleşmedeki yetersizlikten dolayı kamu hizmetlerini zamanında yerine getirememektedir. Bu durumda taşra teşkilatını güçlendirmek ve yeni ilçeler kurulmasına gereksinim duyulmaktadır. Ancak bu yolla sorunların üstesinden gelmek mümkün görünmektedir..."⁵³ denilerek yeni ilçe kurma için makul olabilecek gerekçeleri, ilgisi olmayan yerlere uyarlamaya çalışılmaktadır.

Burada üzerinde durulması gereken diğer bir husus belediyelerin kurulması için 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda en az 2000 nüfus, yeni çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bu şart en az 5000'e çıkarılırken ilçe kurulması için herhangi bir nüfus şartı getirilmemiştir. İstismar edilen nüfus şartının ilçeler için optimal ölçeğin oluşturulmasında göz önünde bulundurulması ve bir kritere bağlanması gerekmektedir.

6.2.6. İlçe Kurulmasından Beklenen Faydalar

İlçe kurma gerekçelerinde olduğu gibi, ilçe kurulmasından beklenen faydalar da birçok hususu içermektedir. Hiç şüphesiz değerlendirme ve genelleme yapmak için bu hususların ana başlıklar altında toplanması gerekmektedir. Fakat bu sınıflandırma kendi içinde birçok zorluğu barındırmaktadır. Her şeyden önce bazı ilçelerin kurulma gerekçeleri bazen çok yüzeysel, bazen sırf bir il'e bağlanacak ilçe olması gibi hususları içerdiği için, birçok ilçenin kurulmasından ne tür fayda beklendiğine hiç değinilmemektedir. Burada asıl zorluk ilçe kurulmasıyla ilgili kanun tekliflerinde beklenen faydaların sınıflandırılmamasından çok, teklif metinlerinde "fayda" denebilecek herhangi bir hususun yer almamasından kaynaklanmaktadır.

Bütün bunlara rağmen ilçe kurulması sonucunda arzulanan değişim ve fayda veya karşılanması istenen beklentileri 8 ana başlık altında toplama imkânı vardır. Bunlar;

53 21/ Dönem, 2/583 Esas, 18.09.2000 tarihli Ağrı ilinde Gürbulak ve Doğansu adlarıyla iki ilçe kurulması hakkındaki teklif

1. Hizmete ulaşmada meydana gelen zaman kaybının önlenmesi,
 - Vatandaşın devlete, yetkililere ve kamu hizmetlerine kısa sürede ulaşabilmesi,
2. Daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma imkânı,
 - Büyüyen kent merkezlerinin yükünün azaltılması,
 - Valiliğin iş yükünün azaltılması,
 - Kamu hizmetlerinin gereklerinin yerine getirilmesi
 - Hizmetin vatandaşın ayağına götürülmesi, hizmetlere rahatça ulaşma imkânı verilmesi,
 - Yerinden yönetim ilkelerine uyulması,
 - Kamu hizmetlerinin sağlıklı şekilde yerine getirilmesi,
 - Hizmetlerin daha etkin ve verimli şekilde sunulması,
 - Turizm nedeniyle artan nüfusa hizmet verilmesi,
3. Sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanması,
 - Sanayi, tarım, turizm ve ticaret gibi çeşitli sektörlerin gelişmesine yardımcı olunması,
 - Türk ekonomisine istihdam sahalarının yaratılması,
 - İş yerlerinin açılmasıyla gelişmenin sağlanması,
 - Kültürel ve sosyal dengenin sağlanması,
 - Kamu kurumlarının sayıca artırılmasıyla gelişmenin amaçlanması,
 - Trafik karmaşasının önlenmesi,
 - İlçe olmakla bugüne kadar yakalamış oldukları gelişmeyi sürdürme imkânı,
4. Hizmet sunumunda oluşan maliyetlerin azaltılması,
5. Vatandaş memnuniyetinin sağlanması,
 - Birimlerin ilçe yapılmak suretiyle vatandaşların rahatlatılması,
 - Hizmetlerin çağdaş anlamda halka ulaşacak ölçütlere uygun hale getirilmesi,
 - İlçe olması halinde halkın mutluluk ve refah içinde yaşayacak olması,
6. Yeni bir idari birim oluşturma gereğinin yerine getirilmesi,
 - İlçe olma liyakatinin gereğinin yerine getirilmiş olması,

- İlçe olmayı hak eden birime bu hakkının teslim edilmesi,
- İlçe olmanın faydalarından yararlanma imkânına kavuşma,
- “Burası ilçe olmalıdır” kanaatinin pratiğe geçirilmesi,
- Köy veya belde olarak yönetilme imkânı olmadığından ilçe kurulması gerekliliği,

7. İlçe olmanın heyecanını yaşamış olmak,
- İlçe olmanın heyecanını insanlara tattırma imkânını,
- Bu heyecanla insanları çalışma, üretmeye motive etme,
- Yıllardan beri bekleyen insanların ilçe olma özlerelerini gerçekleştirme,

8. Güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunmak.

Tablo- 4 İlçe Kurulmasından Beklenen Faydalar			
Sıra No	İlçe Kurulmasından Beklenen Faydalar	Sayısal Değer	Yüzde Oran (%)
1	Hizmete ulaşmada meydana gelen zaman kaybının önlenmesi	31	10.333
2	Daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma imkânı	91	30.333
3	Sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanması	58	19.333
4	Hizmet sunmada oluşan maliyetlerin azaltılması	16	5.33
5	Vatandaş memnuniyetinin sağlanması	20	6.67
6	Yeni bir idari birim oluşturma gereğinin yerine getirilmesi	57	19.00)
7	İlçe olmanın heyecanını yaşamış olmak	7	2.33
8	Güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunmak	20	6.67
Kaynak: Kanun tekliflerinden elde edilen verilerle göre hazırlanmıştır.			

İlçe kurulmasından beklenen faydaların tekrarlanma sıklığı ve bunların yüzde oranları Tablo-4’de gösterilmiştir. Genel olarak Tablo-4’e bakıldığında bir yerin ilçe yapılmasından beklenen faydalar, %30.33 ile daha etkin ve kaliteli kamu hizmetinden faydalanma, % 19.33 ile sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlanma, % 19.00 ile yeni bir idari birim oluşturma gereğini yerine getirme, % 10.33 ile

hizmete ulaşmada meydana gelen zaman kaybını önleme, %6.67 ile güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunma, %6.67 ile vatandaş memnuniyetini sağlama, %5.33 ile hizmet sunumunda veya hizmete ulaşmada oluşan maliyet kaybını azaltma ve %2.33 ile ilçe olmanın heyecanını yaşamak olmak üzere toplam sekiz ana başlıkta toplanmaktadır.

İlçe olmada beklenen faydaların başında %30.33 gibi yüksek bir oranla daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma beklentisi bulunmaktadır. Bu oran halen sunulan kamu hizmetlerinin yetersizliği ve kalitesizliğini de ortaya koymaktadır. Bu yönüyle çok ilginç bir tespit olup Türk kamu yönetiminin temel sorununun ne olduğunu göstermektedir.

Öte yandan ilçe olunması halinde beklenen faydalardan bir diğeri de % 19.33 ile sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanmasıdır. İlçe olmanın sağlayacağı yeni imkânlar ve heyecanın yörenin gelişmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Fakat bu beklenti, ilçe kuruluş gerekçelerinde %2.34 oranında yer alan geri kalmışlık gerekçeleriyle örtüşmemektedir. İlçe kurulmasının beklentisi büyük oranda gelişmenin sağlanması, o zaman gerekçede büyük oranda geri kalmışlık olmalı. Tersi bir ifade ile madem ilçe yapılacak yerler gelişmiş durumdadır, o halde neden ilçe yapılarak gelişmeleri amaçlanmaktadır? Gelişmiş yeri daha da geliştirmenin diğer sorunlar yanında önceliğinin çok düşük olması gerekmez mi?

Bu çelişki, “sosyo-ekonomik yönden geliştiği için” ilçe olması istenen yerlerin beklentilerinin ne olduğunun tespitiyle açıklığa kavuşturulabilir. Yapılan analizde; sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olduğu için ilçe yapılmak istenen yerlerin beklentilerinin %21.67’sini yine “sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlamak” olduğu tespit edilmiştir.

Çelişki, ilçe kurma sürecinde yaşanan iki hususun varlığını ortaya koymaktadır. Bunlardan birincisi, ilçe kurulma sürecinin teklif aşamasından itibaren rasyonel temele dayanmadığı, İkincisi ise; gerekçesi ne olursa olsun büyük oranda ilçe kurma düşüncesinin altında bir yerin sosyo-ekonomik bakımdan kalkındırılması amacının güdülmesidir.

Sosyo-ekonomik bakımdan daha iyi imkânlarla kavuşma arzusu teklif metinlerinin adeta içine sinmiş durumdadır. Başkentin en gelişmiş semtinden, Bayburt’un küçük bir kasabasına kadar her yerleşim yeri sırf bu amaç için ilçe olmak istemektedir. Tekliflerde asıl niyet örtülse bile, yapılan bu tür analizlerde kendini ele vermektedir. Örneğin, Aydın ilinde Ortaklar, Bağarası, Umurlu ve Atça adlarıyla dört ilçe kurulması hakkında verilen teklifte ilçe yapılmak istenen yerlerin özellikleriyle ilgili en küçük bir ayrıntıya yer verilmezken, ilçe olun-

ması halinde içişlerinden tarıma kadar çeşitli alanlarda 552 kadronun ihdas edilmesi öngörülmüştür.⁵⁴ Köy görüntüsü içindeki yerler için bu kadronun anlamı, hem yöre insanına yeni istihdam alanı, hem de yöre temsilcisinin hemşerilerine olan verdikleri sözleri bir çeşit yerine getirme yöntemidir.

İlçe kurulmasından beklenen faydalardan bir diğeri % 19.00 ile yeni bir idari birim oluşturma gereğinin yerine getirilmesidir. Teklif metinleri içinde genel olarak, “ilçe olma liyakatinin yerine getirilmiş olması”, “ilçe olmayı hak eden birime bu hakkının teslim edilmesi”, “ilçe olmanın faydalarından yararlanma imkânına kavuşma”, “ilçe olacak şekilde gelişmiş olma”, “burası ilçe olmalıdır kanaatinin pratiğe geçirilmesi”, “köy veya belde olarak yönetilme imkânı olmadığından ilçe kurulması gerekliliği”, gibi ifadelerle dile getirilen bu beklentilerin sınırlarını çizip somutlaştırmak oldukça zor görünmektedir. Bu ifadeler ilçe kurulma teklifinin fazla inceleme ve analize gerek görülmeden “başkası ilçe teklifi vermiş bizim de bir teklifimiz olsun” saikiyle hareket edildiği kanaatini doğurmaktadır.

Bazı beklentiler ise, “...Normalde dağcılık sporu için, tırmanma alanları için kullanılabilecek bir coğrafyada üretim yaparak geçimlerini sağlayan bu insanların ödüllendirilmesi gerekir...”⁵⁵ veya “...Ayrıca Çayırhan’ın ilçe olması kömür ocakları ve termik santralin özelleştirilmesi nedeniyle oluşacak psikolojik gerginliği yumuşatacaktır...”⁵⁶ şeklinde sosyal alanda oluşan tansiyonu düşürmeye yöneliktir. Bazen de “bu beldelerin ilçe olmasında büyük yararlar vardır”⁵⁷ denerek yararın ne olduğu teklif metnini işleme koyan makamların anlama kabiliyetlerine bırakılmıştır.

İlçe olması halinde beklenen faydalardan dikkati çeken bir diğeri de %6.67 ile güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunma beklentisidir. Güvenlik beklentisinin Doğu illerinden ziyade daha çok çarpık şehirleşme nedeniyle nüfusları hızla artan batı illerinde dile getirilmesi konuyu daha ilginç kılmakta ve çarpık şehirleşmenin güvenlik sıkıntılarını ortaya koymaktadır. “...Bahsi geçen

54 22/4 Dönem, 2/651 Esas, 14.12.2005 tarihli Aydın ilinde Ortaklar, Bağarası, Umurlu ve Atça adlarıyla dört ilçe kurulması hakkında teklif, yine 21/ Dönem, 2/578 Esas, 19.07.2000 Karaman ilinde Kazancı, İlçel ilinde Anıtlı adlarıyla iki ilçe ve Anamur adıyla bir il kırılması hakkında verilen tekliflerde de benzer kadro ihdası öngörülmektedir.

55 21/3 Dönem, 2/721 Esas, 28.03.2001 tarihli Tokat ilinde Gökal adıyla yeni bir ilçe kırılması hakkında teklif

56 21/ Dönem, 2/568 Esas, 20.06.2000 tarihli Ankara ilinde Çayırhan adıyla yeni bir ilçe kurulması hakkında teklif

57 21/ Dönem, 2/674 Esas, 24.01.2001 tarihli Erzurum ilinde Dadaşkent, Kâzımka’abekir, Yakutiye ve Yenişehir adlarıyla dört ilçe kurulması hakkında teklif

beldenin ilçe yapılmasıyla bu bölgenin asayiş ve emniyeti kadrolu ve düzenli profesyonel emniyet görevlilerince sağlanacak. Böylelikle vatandaşlarımız daha rahat ve huzurlu yaşayabilecekler...” beklentisi vurgulanmaktadır.

SONUÇ

Bu çalışma da ilçe kurulmasıyla ilgili olarak 2000-2006 tarihleri arasında Türkiye Büyük Millet Meclis’ine (TBMM) sunulan 104 kanun teklifi incelenmiştir. Teklif metinleri esas alınarak yapılan incelemeyle, ilçe kurma gerekçelerinin neler olduğu ve ilçe kurulmasından ne tür faydalar beklendiği ile bu verilerden yararlanılarak ilçe kurulmasında “optimum ölçek belirlenmesine” ne tür ve oranda katkıda bulunulacağı ve bu alandaki sorunların ne olduğunun tespit edilmesine çalışılmıştır.

İncelemenin başlangıcında ilçelerin gelişimi ile ilgili tarihsel sürece değinilerek ilçe kurulmasıyla ilgili mevcut mevzuat incelenmiştir. Bu çalışmaların ardından araştırmanın asıl konusu olan kanun teklifleri, şekil ve içerik yönünden değerlendirilmiştir. Yapılan değerlendirmenin sonucunda ilçe kurma gerekçeleri 11 ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar; birimin mevcut yapısı ve sürekli büyümesi, birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmayışı, yoğun veya aşırı nüfus artışına hizmet sunacak teşkilatın olmayışı, ulaşım ve haberleşme imkânlarının yetersiz olması veya güçlüklerle yerine getirilmesi, turizm nedeniyle ortaya çıkan hareketliliğe hizmet sunmanın güçlüğü, daha kolay ve kaliteli hizmet almak için birimin mülki sınırlarının değiştirilmesi, yeni bir il ya da Büyükşehir belediyesi kurulması nedeniyle bunlara bağlanacak ilçelerin oluşturulması ihtiyacı, mevcut yörenin sosyo-ekonomik bakımdan geri kalmış olması, yörenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmiş olması, seçmen talepleri ve güvenlik sorunlarından oluşmaktadır. Ayrıca bu ana gerekçelerin teklif metinlerinin içinde ne oranda geçtiği de tespit edilmiştir.

Diğer yandan ilçe kurulmasından beklenen faydalar tespit edilerek sekiz ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar; hizmete ulaşmada meydana gelen zaman kaybının önlenmesi, daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma imkânı, sosyoekonomik gelişmenin sağlanması, hizmet sunmada oluşan maliyetlerin azaltılması, vatandaş memnuniyetinin sağlanması, yeni bir idari birim oluşturma gereğinin yerine getirilmesi, ilçe olmanın heyecanını yaşamış olmak, güvenlik sorunlarının çözümüne katkıda bulunmak hususlarından oluşmaktadır.

Günümüzde ilçe kurulması sürecinin en somut veri kaynağı olan kanun tekliflerinin yönetim yapısı ve işleyişinin içinde bulunduğu sorunları tespit bakı-

mından çok ciddi başvuru kaynağı niteliği taşıdığı bu inceleme sonucunda ortaya konulmuştur. Bu incelemeyle halen işlemekte olan ilçe kuruluş sürecinin rasyonel temellere dayanmadığı, ilçe kurulmasıyla elde edileceği varsayılan faydalar arasındaki pozitif yönlü ilişkinin varlığının somut kanıtlarla doğrulanmadığı, hatta birçok yönden çeliştiği görülmüştür.

2000-2006 yılları arasında ilçe kuruluşu olmamıştır. Burada incelenen tekliflerin bir yönüyle Meclis tarafından kabul görmeyen teklifler olduğunu kabul etmek gerekir. Bu durum ilçe kurulmasıyla ilgili bazı sorunların olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, ilçeler için optimum ölçeğin nasıl olması gerektiğiyle ilgili, daha geniş ve kapsamlı olarak yapılacak çalışmalarda, kanun tekliflerinin mutlaka göz önünde bulundurulması gerektiği kanaatine varılmıştır. Bu durum ilçe kurulmasının rasyonel bir kritere dayanmaması, buna rağmen ilçe kurulması için verilen kanun tekliflerinin incelenmesiyle taşra yönetiminin temel sorunlarının ve optimal ilçe ölçeğinin oluşturulmasına yardımcı olabilecek kriterlerin tespit edilebileceği varsayımının doğrulandığını göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Kitap ve Makaleler
 Atatürk ve İdare, Cumhuriyetimizin 60'ıncı Yıl Dönümü Özel Sayısı, Türk İdare Dergisi, Yıl:55, Sayı:362, Ekim 1983.
- Birleşmiş Milletler, İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II, İstanbul: T.C.Başbakanlık, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Ankara, 1999.
- BROCKERHOFF, Martin - BRENNAN Eken, "The Poverty of Cities in Developing Regions", Population and Development Review, 24 (I) : 75 - U4, Martı 1998.
- CANPOLAT, Masan Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları No. 17, Ankara 2002.
- CAPELLO, Roberta and CAMAGNI Roberto, "Beyond Optimal City Size: An Evaluation of Alternative Urban Growth Patterns", Urban Studies, Vol. 37, No. 9, 1479-1496, 2000.
- ÇADIRCI, Musa, "Türkiye'de Kaza Yönetimi", Belleten, C. LIII, 16.
- DİNLER, Zeynel, Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi Yayınları, 6. Baskı, Bursa, 2001.
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, www.dpt.gov.tr (10.12.2006).
- DPT, Türkiye'de yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi, Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi, Cilt: I, K.Ö.Y.D. Yayını, Ankara, 1982.

KARAL, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, Cilt: 6, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1976.

KELEŞ, Ruşen, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, 2. baskı, Ankara, 1993.

Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP),

TODAİE Yayınları, 2. Baskı, 1966, Ankara.

Mülki İdare Şuarası İhtisas Komisyonları Raporları, 25-27 Nisan 2002, Ankara.

NEDRET, Güngördü, “Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri”, (yayınlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara, 1988.

ÖZŞEN, Tayfur, “Cumhuriyetin 70. Kuruluş Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri”, Türk İdare Dergisi, Cumhuriyetin 70. Yılı Özel Sayısı, Yıl:65, sayı:401, Aralık 1993.

SANAL, Recep, Türkiye’de İllerin yeniden Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 535 APK:42, Ankara 2000.

TARCAN, Mehmet, “Fransa’da Valilik Müessesesi”, İdare Dergisi, Sayı:357, Ankara, 1977.

TOPAL, A. Kadir, “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, Türk İdare Dergisi, Yıl:73 Sayı: 431,2001.

TOPAL, A. Kadir, Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları, No. 13, Ankara, 2000.

Mevzuat

1982 Anayasası.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, .

442 sayılı Köy Kanunu.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

5393 sayılı Belediye Kanunu.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu.

Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme İle Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik.

Kanun teklifleri

2000-2006 Yılları arasında TBMM’ne sunulan ilçe kurulmasıyla ilgili 104 kanun teklifi.

KAMU PERSONELİ KANUNU TASARISI İLE GETİRİLEN DÜZENLEMELER

Ersin KAPLAN*

I. GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin sunulmasında yer alan idari örgütün bütünü kamu yönetimini ifade etmektedir. Kamu yönetimi örgütü çeşitli unsurlardan meydana gelmektedir. Bunlar, araç-gereç, yönetim, kurallar, personel gibi unsurlardır. Bu unsurları çoğaltmak mümkündür. Kamu yönetimini oluşturan bu unsurların önemlilerinden biri personeldir. İdari yapılanmanın insan unsuru olan personel unsuru niteliği itibarıyla diğer unsurlardan farklılık arz etmektedir. Çünkü, örgütsel işleyişin temel belirleyicisi insan unsurudur.

Kamu yönetiminde meydana gelen aksaklıklar belli değişiklikleri gerektirmiştir. Ülkemizde son yıllarda yapılan yeniden düzenleme çalışmaları kapsam itibarıyla oldukça geniştir. Bu yeniden yapılanma çalışmalarının bir unsuru da kamu personelidir. Kamu personeline yönelik düzenlemeler hem kamusal çalışma hayatını düzenlemesi yönüyle idarenin işleyişine yönelik olarak, hem de memurların ekonomik ve sosyal haklarına yönelik düzenlemeler içermesi yönüyle toplumun önemli bir kesimini ilgilendirdiğinden dolayı sosyal olarak önem arz etmektedir.

Yürürlüğe girdiği 1965 yılından bu yana DMK pek çok kez değişikliğe uğramıştır. Gerek yapılan bu değişiklikler gerekse diğer yasal düzenlemeler kamu personel rejiminin zamanla karmaşık bir görünüm kazanmasına sebep olmuştur. Bunun beraberinde gelen sıkıntıların giderilmesi bir yeniden yapılandırmayı gerektirmiştir.

Bu çerçevede yeni bir kanuni düzenleme ile bu konuda bir irade gösterilmiştir. “Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağı” (KPKT) hazırlanmış ve 2005

* Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Devlet Muhasebe Uzman Yard. ersinkaplan 1@yahoo.com

yılı Ekim ayı içerisinde kamuoyu ile paylaşılmıştır. Ancak taslak, gerekçesiz ve ek tabloları olmadan kamuoyuna sunulmuştur. Kanunun (taslağın) genel gerekçesi ve madde gerekçeleri ile ekli tablolar olmadan tam bir değerlendirme yapmak zor gözükmemektedir. Bu çalışmada taslakta yer alan düzenlemeler genel olarak değerlendirilmekte, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile karşılaştırılmalı olarak ayıklanmaktadır.

II. TASARININ GENEL OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

Tasarı metnin hacmi bakımından değerlendirildiğinde DMK'ye göre kısa bir kanun metni olduğu görülmektedir. Ek ve geçici maddeler bir yana bırakılırsa DMK 236 maddeden, tasarı ise 132 maddeden oluşmaktadır. DMK'de yer alan hükümlerin daha ayrıntılı ve daha geniş kapsamlı olduğu düşünülürse tasarıda bazı konularda belirsizlik olduğu ve bunların giderilmesinin ikincil mevzuat ile düzenlenmesi yoluna gidildiği görülmektedir.

Taslak, kamu personel sisteminde uygulama aksaklıklarını gidermeyi değil kamu personel sistemini bir bütün olarak değiştirmeyi amaçlamaktadır. Taslak, genel olarak memurluk sistemini hiyerarşik kademelerle daraltmak, kamu hizmetlerini sözleşmeli ve geçici personel ile taşeron işçiliği eliyle görmek ilkesine dayalı bir tercih yapmaktadır. Bu tercih, kamu hizmetlerinin sürekliliği, kamu yönetiminde liyakat ilkesinin geçerliliği, çalışma barışı gibi üç temel ilke bakımından sorunlu ve ülke gerçekleri bakımından tartışmalı bir tercihtir. Günümüzde kamu hizmetlerini gören çalışanların %68'i memur, %5'i sözleşmeli personeldir. Taslak bu dengeyi tersine çevirecek görünmektedir ve böyle bir değişikliğin liyakat ilkesinin uygulanabilirliğini ortadan kaldırıcı kapsamlı olası etkilerine karşı herhangi bir mekanizma öngörmemiştir.

Tasarı kamu yönetimi reformunun bir ayağı niteliğindedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu gibi düzenlemeler bu reformun diğer önemli unsurlarıdır. Kamu yönetiminde yürütülen reform çalışmaları kısmi düzeltmelerden ziyade işin özüne yönelik köklü düzenlemeler niteliğindedir. Bu ise geniş sorumlulukları olan devlet anlayışından daha küçük, etkin, hakem devlet anlayışına yönelme şeklindedir. Tasarı da bu doğrultuda hükümler içermektedir. Memur güvencesinin olmaması, kamu çalışanları ile devlet arasındaki bağın zayıflatılması gibi düzenlemeler bu kapsamda değerlendirilebilir.

Taslak, kamuda performansa dayalı yönetim olgusunun personel rejimine nüfuz etmesinin bir sonucudur. Hükümleri genel olarak değerlendirildiğinde es-

nek çalışma, performansla dayalı ücretlendirme, sözleşmeli istihdam, iş güvencesinin olmaması, sosyal hakların azaltılması, kamusal çalışma biçimine ilişkin bazı düzenlemelerin kaldırılması gibi hükümleriyle kamu personel rejiminin özel sektör çalışma esaslarına yaklaştırıldığı görülmektedir.

Bu nedenle tasarı kamuoyunda başta sendikalar olmak üzere konuya taraf kesimlerce sert eleştirilere maruz kalmıştır. Henüz yasalaşma aşamasına geçmeden bu tür eleştirilerin dikkate alınması ve buna göre tasarıdaki eksikliklerin giderilmesi kamu personel rejimi ve çalışma barışı açısından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesine imkan sağlayacaktır.

III. TASARI HÜKÜMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Tasarı hükümlerinin alt başlıklar halinde ve DMK ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi sağlıklı olacaktır.

A) Kapsam, Temel İlkeler, İstihdam Şekilleri

Tasarının kapsamı “bu kanun, genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda, üyelerinin tamamı köylerden oluşan birlikler dışındaki mahalli idare birliklerinde, düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, sosyal güvenlik kuramlarında, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşlarda çalışan memurlar ve sözleşmeli personel hakkında uygulanır” şeklinde ifade edilmiştir. KPKT idareler itibarıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda tanımlanan genel yönetim kapsamındaki idarelerin tümünü ve KİT’leri kapsamaktadır. Ancak, kanun 4603 sayılı kanun kapsamındaki bankalar (Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası ve Türkiye Emlak Bankası), mahalli idarelerin kurdukları şirketler ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre kurulan borsaların personeli hakkında uygulanmaz (KPKT, m. 1).

DMK’nin kapsamında sözleşmeli personel için özel hükümlerin; hakimler, savcılar, akademisyenler, asker sınıfından olanlar ve emniyet mensupları için özel kanunlarının uygulanacağı belirtilmiştir. KPKT’de ise diğer kamu görevlilerinin mali hakları ve sosyal yardımları bakımından bu kanuna tabi olacağı ifade edilmiştir.

KPKT’de 5 çeşit istihdam şekli düzenlenmiştir (KPKT, m.5). Bunlar memurlar, diğer kamu görevlileri, tam zamanlı veya kısmi zamanlı sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir. DMK’dan farklı olarak diğer kamu görevlileri kanun kapsamındaki bir istihdam şekli olarak düzenlenmiştir. DMK ile belirtilen bu istihdam şekillerinin tanımlanması açısından memurlar ve işçiler

açısından bir farklılık bulunmamaktadır. Geçici personelin tanımında ise süre sınırlamasıyla ilgili bir fark bulunmaktadır. DMK’de geçici personel için “bir yıldan az süreli” olması öngörülmüşken KPKT’de böyle bir sınırlama yoktur. Tasarıda diğer kamu görevlileri “hakimler ve savcılar, subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman erbaş ve uzman jandarmalar ile kadrolu veya sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretim elemanları” olarak tanımlanmıştır. Bu istihdam şekillerinden sadece kimlerin “diğer personele” girdiği açıklanmış, kimlerin sözleşmeli olacağı, kimlerin kısmi zamanlı sözleşmeli veya geçici personel olacağı açıklanmamış, netliğe kavuşturulmamıştır.

İstihdam şekillerinden önemli ölçüde farklılık arzedeni sözleşmeli personeldir. DMK’de sözleşmeli personelin belirleyici özelliği “kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde” çalıştırılmasıdır. KPKT’de ise sözleşmeli personel, “kanun kapsamındaki kurumlarda, memurlarca yerine getirilmesi gerekmeyen hizmetlerin ifası amacıyla, bu kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde sözleşme ile tam zamanlı veya günün belirli saatlerinde veya haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak çalıştırılan ve işçi sayılmayan personel” olarak ifade edilmiştir. Buradan, memurlar tarafından yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetler dışındaki tüm hizmetlerin sözleşmeli personel eliyle yürütüleceği ve dolayısıyla sözleşmeli istihdamın istisnai bir durum olmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca tam zamanlı yanında kısmi zamanlı istihdam şekli de kamuda esnek çalışma biçiminin uygulanmasına imkan vermektedir.

Tasarı, ana istihdam biçimi olarak benimsenen sözleşmeli personel, sürekli güvencesizleştirilmesi, sözleşmeli personelin hizmet yılına bile bakılmaksızın görevine son verilmesi sözleşmeli personelin, sürekli hizmet yürütecek niteliği kazanmasını hemen hemen olanaksızlaştırması yönüyle eleştirilmektedir. Ayrıca, kamu görevinin gerektirdiği asli, sürekli görevleri kamu gücünü kullanarak yerine getirenlerin memur olarak tanımlandığı, memur sayısının sınırlandırılarak önceliğin sözleşmeli personele veriliyor olması ve kadro güvencesinin kaldırılması tasarıya yöneltilen başka bir eleştiridir².

Hem hizmetlerin devamlılığı hem de gördürülen hizmetlerin sorumluluğunun yüklenilmesi açısından, iş güvencesi olmayan personellerin devlette yaygın olarak çalıştırılması kamu yararı açısından sakıncalı olabilecektir. Tasarı,

2 <http://www.memursen.org.tr/haberioku.asp?kategori=1&id=562>, Erişim: 15.09.2007.

performansa dayalı ödeme, profesyonelliğe verilen önemin artması, kamu hizmetlerinde müşteri satıcı anlayışının yerleşmesi, rekabet ve diğer pazar ekonomisi unsurlarının getirilmesi, iş güvencesinin yok edilmesi, sendikasılaştırma ve kamu çalışanlarının sayısının azaltılması gibi sonuçlar getirmektedir. Yeni düzenleme ile sözleşmeli statüye geçiş ve dolayısıyla birer yıllık sözleşmenin öngörülmesi, sözleşmenin feshi için de bir yılın dolmuş olmasının yeterli olması, kamu kesiminde iş güvencesinin ortadan kalkması anlamındadır. Sözleşmeli personel statüsünden memurluğu geçişte sınav şartı aranmamaktadır. Bu durumda sözleşmeli personelin liyakat ilkesine bakmaksızın memurluk statüsüne geçirebilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Tasarıda sınıflandırma ilkesinden vazgeçilerek, kadro ve pozisyonlara göre istihdam getirilmektedir. Kariyer ve liyakat ilkesi ise yeni getirilen performansa dayalı terfi ve ücret sistemine bağlı olarak ortadan kalkacaktır³.

Kanunda memurların kadro esasına göre sözleşmeli personelin ise pozisyon esasına göre istihdam edileceği hükme bağlanmıştır. Kadro, kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere memurun atandığı belirli yetki, hak, ödev ve sorumlulukla donatılmış görev mevki olarak; pozisyon ise hizmetlerin yürütülmesi amacıyla sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin yetki, hak, ödev ve sorumlulukları belirlenmiş görev mevki olarak tanımlanmıştır (KPKT, m.³). Kadrosuz memur ve pozisyonsuz sözleşmeli personel çalıştırılmaz. Sözleşmeli personel pozisyonları, bu pozisyonlarda çalışan kişiler açısından iş sürekliliği sağlamaz (KPKT, m.6). Ancak, kanunlarda yazılı haller dışında memurun memurluğuna son verilemez ve hakları elinden alınamaz. Bulunduğu kurumda veya diğer kurumlarda bu kanuna göre aralıksız onbeş yıl süreyle sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerin, bu kanunda ve sözleşmelerinde gösterilen görev, yetki ve sorumlulukları ihlal etmedikleri sürece sözleşmeleri yenilenir (KPKT, m. 17).

Tasarıda diğer personelin de özlük hakları yönünden bu kanuna tabi olacağı hükmü eleştirilmektedir. Buna göre, tarihsel süreç içerisinde devlet kendini dört ayrı alan üzerinde konumlandırmış, idari, adli, akademik ve askeri alanda çalışan personeli birbirinden farklılaştırmış ve farklı yasal düzenlemelere tabi kılmıştır. Kamu personel sisteminin bu özelliği, günümüzde de geçerli olan ayrımın hem tarihsel hem de siyasal boyutları bulunduğu işaret etmektedir. Öyle görülmektedir ki, belirtilen dört farklı alanda çalışan kamu personeline ait düzenlemeleri aynı yasada birleştirmek yasama tekniği açısından mümkün olsa bile, bu birleştirmenin, devletin kendine özgü egemenlik kullanma bölümlerine

³ <http://www.hukuki.net/forum/showthread.php?t=7122>, Erişim: 10.09.2007.

dair bir iş olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir. Herhangi bir teknik nitelikli yasama tasarrufunun, konunun tarihsel ve siyasal boyutlarına ilişkin değerlendirmelere yaslanması gerekir. 1982 Anayasası adli ve akademik personele ilişkin ilkelerin farklı personel kanunlarıyla düzenlemesini bünyesinde koruma altına almıştır⁴.

Temel ilkeler DMK'de sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak düzenlenmiştir. KPKT'de ise temel ilkeler şu şekilde sayılmıştır (KPKT, m.⁴):

- Kamu hizmetlerine alınmada hizmet gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım yapılamaz; mevzuat tüm kamu görevlilerine saydamlık, tarafsızlık ve adalet ilkeleri doğrultusunda uygulanır.

- Memurlara ve sözleşmeli personele, yaptıkları hizmetler için gerekli eğitim, bilgi, yeterlik, tecrübe ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde ilerleme ve yükselme imkanı sağlanır.

- Memurların ve sözleşmeli personelin kamu hizmetlerine girmeleri, ilerlemeleri, yükselmeleri ve görevlerine son verilmesi mevzuatla önceden belirlenmiş kurallara ve başarı durumlarına dayanır.

- Görevin etkili ve verimli yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini ve görevin yürütülmesinde gösterilen gayret, personel ve başarı değerlendirmesi ile ölçülür ve bu değerlendirmeler yeterliğin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerde, hizmetle ilişkin kesilmesinde başlıca dayanaktır.

- Memurlar ve sözleşmeli personel, yaptıkları her türlü eylem ve işlemin sonuçlarından sorumludur.

Bu ilkelerden ilki liyakat, ikincisi kariyer ilkeleriyle ilgilidir. Üçüncü sırada yer alan ilke memur güvencesine ilişkindir. Son iki ilke ise performans ile ilgilidir. Türk personel rejiminde yeni yeni telaffuz edilmeye başlayan personel performansı kavramı teorik olarak dikkat çeken bir husus olsa da uygulamada bu konuda yaşanan sıkıntıların, uygulamadan beklenen sonuçları gölgede bıraktığı diğer ülke deneyimlerinden görülmektedir. Personel performansının uygulanması için öncelikle bunu uygulayabilmek için gerekli olan ortamın her yönüyle hazırlanması gerekmekte ve bu yönde bir zihniyet değişimine ihtiyaç bulunmaktadır.

Performans esaslı ücret sistemini sağlıklı bir şekilde uygulayabilmek için çalışanların kurumda edilgen değil etken bir unsur olarak yer almaları gerekir.

4 Özkal Sayan, İpek; Gerçek Bir Reform mu? Dört Farklı Alan-Tek Personel Kanunu, s.4, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ipekpersonel.pdf>, Erişim: 15.09.2007.

Sadece kendisine verilen işi yapmakla mükellef olan bir çalışan profili yerine kuruma değer katan, katılımcı çalışan profili gerekmektedir. Bu nedenle çalışanların süreçten etkilenen durumunda olmaları yerine sürece dahil durumda olmalarını sağlayacak düzenleme ve uygulamalar yapılması esastır. Bununla ilgili olarak, ‘Memurlar ve sözleşmeli personele, çalıştıkları kurumların iç işleyişine ilişkin olarak yapılacak değişikliklerde bilgi verilir; personelin bu konuda görüşleri alınır’ (KPKT, m.26) hükmünü bu doğrultuda değerlendirmek gerekir.

Performansın sağlıklı bir şekilde ölçülmesi oldukça zordur. Çalışanların performansın adil, rasyonel ve nesnel bir biçimde belirlenmesi konusunda güvensizliği sistemin başarısını etkileyecektir. İngiltere’de yapılan bir araştırmada personelin %60’ı performans bağlantılı ücret sisteminin ilkelerini olumlu bulurken, büyük bir çoğunluk kendi kurumlarındaki uygulamalardan hayal kırıklığı yaşadıklarını ifade etmişlerdir.

Kamu çalışanlarının yaptıkları işlerden sorumlu tutulmaları hizmet kalitesini yükseltici bir ortam hazırlayabilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken iki nokta bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamu görevlisinin böyle bir sorumluluğunun nesnel bir şekilde uygulanabilmesi için görev tanımlarının çok net bir şekilde yapılması, görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi ve örgüt içi iş bölümünün buna uygun şekilde yapılması gerekir. Sorumluluklar da açık bir şekilde tespit edilmiş olmalıdır. Aksi takdirde adaletsiz uygulamaların ortaya çıkması yüksek ihtimaldir. Dikkat edilmesi gereken ikinci bir nokta madde metninde sorumluluğun temeli çalışanların “yaptıkları her türlü eylem ve işlemin sonuçları” olarak belirlenerek aktif, yani yapmaktan kaynaklanan bir sorumluluk anlayışı benimsenmiş olmasıdır. Sorumluluğun tam olarak uygulanabilmesi için pasif sorumluluğun, yani yapmamaktan kaynaklanan sorumluluğun da buraya dahil edilmesi gerekir. Kalıplaşmış ifadeyle ‘icrai değil, ihmali sorumluluğun’ da hesaba katılması gerekir.

Performans esaslı ücret rejimi içerisinde pasif sorumluluğu gerektiren bir durumun ortaya çıkmaması gerekir. Çünkü daha yüksek performansın ödüllendirilmesinin çalışanları güdüleyici olacağı kabul edilmektedir. Fakat uygulamada performans esaslı ücret rejiminin herkes tarafından tam olarak benimsenmesi beklenemez.

B) Atanma, İstisnai Kadrolar, İlerleme ve Yükselme

İlk defa memurluğa girmeye hak kazananlar kuramlarınca aday memur olarak atanır. İlk defa sözleşmeli personel olmaya hak kazananlarla bir yıllık

5 Kestane, Doğan; “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, Maliye Dergisi, Sayı 142, Ocak- Nisan 2003, s.135.

sözleşme yapılır. Bunlardan sözleşmelerinin yenilenmesine karar verilenlerle bir defaya mahsus olmak üzere o yılın sonuna kadar sözleşme yapılır. Sözleşmeli personel ile akdedilecek müteakip sözleşmeler takvim yılı itibarıyla yıllık olarak düzenlenir. İlk defa sözleşmeli personel olarak göreve alınıp da aylıktan kesme veya daha ağır bir disiplin cezası verilmesi veya personel ve başarı değerlendirmesinin olumsuz olması sebepleriyle birinci yılın sonunda sözleşmeleri yenilenmeyenler, üç yıl geçmeden ve yeni bir sınav sonucuna göre göreve alınma hakkı elde etmeden memur veya sözleşmeli personel olarak istihdam edilemez. Adaylık süresi bir yıldır (KPKT, m.36, 37).

KPKT’de istisnai kadro ve pozisyonlar düzenlenmiştir. İstisnai kadro ve pozisyonlara kanunun sınav, atanma ve adaylık dışındaki hükümleri uygulanır. KPKT’de düzenlenen istisnai kadro ve pozisyonlar DMK ile karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: İstisnai Kadro ve Pozisyonlar

DMK’de olmayıp KPKT’de olan	DMK’de olup KPKT’de olmayan
— Müsteşar	— Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme
— KOSGEB Başkanı	İdaresi Başkanlığı ile Toplu Konut İdaresi
— TİKA Başkanı	Başkanlığına ait Başkan (TOKİ başkanı DMK’de
— TCMB Başkanı	mevcuttur), Başkan Yardımcısı, Hukuk
— Türk Patent Enstitüsü Başkanı	Müşaviri, Daire Başkam, Uzman, Uzman
— TSE Başkanı	Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri
— TÜİK Başkanı BYEGM Genel	(Uzman)
Müdürü	— Özelleştirme İdaresi Başkanlığında, Başkan
— Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürü	Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkam,
— DSİ Genel Müdürü	Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler
— Devlet Tiyatroları Genel Müdürü	Müşaviri
— Gençlik Spor Genel Müdürü	— Türkiye İstatistik Kurumu Basın ve Halkla
— Karayolları Genel Müdürü	İlişkiler Müşaviri
— TRT Genel Müdürü	— Gelir İdaresi Başkanlığında Basın ve Halkla
— Vakıflar Genel Müdürü	İlişkiler Müşaviri,
— Büyükşehir belediyesi bağlı	— Dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri
kuruluşlarının genel müdürleri	nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıkları,
	— Devlet Konservatuarında görevlendirilecek
	uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip
	Devlet sanatçıları

Kaynak: DMK, m.59 ve KPKT, m.40.

İstisnai kadro veya pozisyonlara genel şartları taşıyanlar atanabilir veya görevlendirilebilir. Kanunlarda öngörülen özel şartlar saklıdır. Tablonun sol tarafında belirtilen kadrolardan müsteşar dışındaki kadrolara atanacaklarda, ayrıca en az dört yıllık yüksek öğrenim gönmüş ve atanacağı kurumun görev alanı ile ilgili olarak bu kanuna tabi kurumlarda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olma veya kurumun görev alanına giren konularda doktora yapmış olma şartı aranır. Görevden alınanlardan açıktan atanmış veya görevlendirilmiş olanlardan beş yıldan az hizmeti bulunanların memuriyetle ve sözleşmeli personel statüsüyle ilişkileri kesilir. İstisnai görevlere ilişkin unvan ile mali haklar, diğer kadro ve pozisyonlar için kazanılmış hak teşkil etmez (KPKT, m.40, 41).

İstisnai kadrolarla ilgili olarak KPKT’de yapılan düzenlemelerden biri müsteşarın istisnai kadro/pozisyon olarak düzenlenmesidir. Bu düzenleme ile Amerikan modeli olarak adlandırılan ve müsteşarın siyasi iktidarla birlikte gelip birlikte gitmesi esasına dayanan uygulama benimsenmiştir. Dikkat çeken bir başka husus ise belirtilen bu görevlere özel sektörden de atama yapılabileceğidir.

DMK’de ilerlemede derece ve kademe sistemi yer almaktadır. KPKT’de bunun yerine basamak ilerlemesi ve kıdem yılı esası yer almaktadır. İlk defa memur olarak atananlar I’inci basamaktan göreve başlar ve basamak ilerlemesine ilişkin esaslar çerçevesinde 10’uncu basamağa kadar ilerleyebilir. Personel ve başarı değerlendirmesi olumsuz olan yıllar hariç, bulunduğu basamakta üç yıl çalışan memurlar, bu sürenin dolmasını izleyen yılın başından geçerli olmak üzere bir üst basamağa ilerlemiş sayılır. Sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerin, çalıştıkları her yıl bir kıdem yılı kabul edilir (KPKT, m.44, 45). KPKT’de basamak, memurlar ve sözleşmeli personelin, personel ve başarı değerlendirmesi olumsuz olan yıllar hariç olmak üzere, bu kanun hükümlerine göre değerlendirilen her üç yıllık hizmet süresine bağlı olarak; diğer kamu görevlileri için de üç yıldan az olmamak üzere kanunlarında öngörülen hizmet süresine bağlı olarak bu kanunun eki Temel Görev Aylığı veya Temel Görev Ücreti Gösterge Cetvellerindeki ilerleme adımı olarak tanımlanmıştır. Tasarıda ilerleme ve yükselme konusunda ekli cetvellere atıf yapıldığından dolayı bu konuda daha fazla değerlendirme yapma imkanı bulunmamaktadır.

C) İzinler, Özlük Hakları

Memurların ve tam zamanlı sözleşmeli personelin haftalık çalışma süreleri genel olarak kırk saattir. Sözleşmeli personel, sözleşmelerine konulacak hükümlerle kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınarak tam zamanlı ya da kısmi zamanlı olarak çalıştırılabilir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacakların çalışma süreleri sözleşmelerinde belirtilir (KPKT, m.65).

Yıllık izin (KPKT, m.66): Memurların ve tam zamanlı çalışan sözleşmeli personelin yıllık izin süresi, bu kanuna tâbi kurumlarda adaylık ve askerlik dâhil her türlü statüde çalışılan süreler dikkate alınarak hizmeti bir yıldan beş yıla kadar (beş yıl dahil) olanlar için onbeş işgünü, beş yıldan fazla, onbeş yıldan az olanlar için yirmi işgünü, onbeş yıl (dahil) ve daha fazla olanlar için yirmialtı işgünüdür. Kısmi zamanlı olarak çalışan sözleşmeli personelin yıllık izin süreleri, tam zamanlı olarak çalışılan süreler gözönünde bulundurularak sözleşmelerinde belirlenir. Yıllık iznin kullanımından vazgeçilemez ve bulunulan yıl içinde kullanılması zorunludur. DMK ile karşılaştırıldığında iki farklılık dikkati çekmektedir. Bunlardan ilki izin sürelerinin belirlenmesine esas kıdem yılının DMK’de ikiye ayrılarak (1-10 yıl ve 10 yıl üzeri) tespit edilmesine rağmen KPKT’de üçe ayrılarak (1-5 yıl, 5-15 yıl ve 15 yıl üzeri) tespit edilmesi yanında izin sürelerinin DMK’de gün olarak (20 gün ve 30 gün) KPKT’de işgünü olarak (15 işgünü, 20 işgünü, 26 işgünü) tespit edilmesidir. KPKT’de DMK’ye göre yıllık izin süreleri daha azdır. Dikkati çeken ikinci bir değişiklik ise DMK’de birbirini izleyen iki yılın yıllık izini bir arada verilebilirken KPKT’de yıllık iznin aynı yıl içerisinde kullanılması hükmü yer almaktadır. Ayrıca, DMK’de zorunlu hallerde yıllık izin sürelerine gidiş ve dönüş sürelerine en çok ikişer gün eklenebileceği hükmü yer almaktadır.

Mazeret izni (KPKT, m.67): Memura ve sözleşmeli personele ana, baba, eş ve çocuklarından birinin hastalığı halinde kendisinden başka bakacak kimsenin bulunmaması ve doktor raporu ile refakatçi tahsisi gerektiğinin belgelendirilmesi kaydıyla onbeş güne kadar izin verilir. Gerektiğinde bu süre bir katına kadar uzatılır. DMK’de bu tür bir izin yer almamaktadır.

Memura ve sözleşmeli personele, eşinin doğum yapması, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, eşinin veya çocuğunun ölümü, kendisinin veya eşinin ana, baba ve kardeşinin ölümü hâlinde isteği üzerine beş işgünü izin verilir. DMK’de erkek memura eşinin doğum yapması halinde üç gün, burada sayılan diğer hallerde beş gün izin verileceği hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen haller dışında, merkezde atamaya ve sözleşme imzalamaya yetkili amirler, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar ve yurt dışında diplomatik misyon şefleri tarafından birim amirinin muvafakati ile bir yıl içinde toptan veya parça parça olarak, mazeretleri sebebiyle memurlara ve sözleşmeli personele beş işgünü izin verilebilir. Zaruret halinde öğretmenler hariç olmak üzere aynı usulle beş işgünü daha mazeret izni verilebilir. Bu takdirde ikinci defa alman bu izin yıllık izinden düşülür. DMK’de bu durumda verilecek mazeret izni süresi onar (10+10) gündür.

Kadın memur ve sözleşmeli personele çocuklarını emzirmeleri için doğum tarihinden itibaren ilk altı ayda günde üç saat, ikinci altı ayda günde bir buçuk saat süt izni verilir. Süt izninin hangi saatler arasında ve kaç bölünerek kullanılacağı kadın memurun ve sözleşmeli personelin tercihinine bırakılır. DMK'de süt izni bir yaşından küçük çocuklar için günde 1,5 saat olarak belirlenmiştir.

Hastalık ve analık izni (KPKT, m.68): Memurlara kanser, verem ve akıl hastalıkları gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalıkları halinde on sekiz aya kadar, diğer hastalık hâllerinde ise on iki aya kadar izin verilir. Bu süreler; tam zamanlı çalışan sözleşmeli personel için yarısı kadar, kısmî zamanlı olarak çalışan sözleşmeli personel için çalıştıkları sürelerin tam zamanlı sürelerle oranı dikkate alınarak belirlenecek süre kadar uygulanır. DMK'de hastalık izniyle ilgili olarak memurun kıdemi esas alınarak (1-10 yıl ve 10 yıl üstü) hastalık izin süresi belirlenmektedir. KPKT'de bu ayrıma yer verilmeyerek yerinde bir düzenleme yapılmıştır. Analık izni konusunda DMK ve KPKT hükümleri aynıdır.

Aylıksız izin (KPKT, m.69): Memurun ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa yakalanması hallerinde, refakat edilmesi gerektiğinin raporla belgelendirilmesi şartıyla memurlara istekleri üzerine bu hallerin devamı süresince aylıksız izin verilebilir. DMK'de bu durumda verilecek izin süresi en çok altı ay olarak düzenlenmiş olup, gerektiğinde bu sürenin bir katına kadar uzatılabileceği hükmü yer almaktadır. Böyle bir durumda aylıksız izin süre sınırlamasının olmaması daha uygun bir düzenlemedir.

Doğum yapan memur ve sözleşmeli personele, verilen doğum sonrası analık izni sürelerinin bitimi tarihinden itibaren; eşi doğum yapan memur ve sözleşmeli personele, çocuğun doğduğu tarihten itibaren en fazla oniki aya kadar, istekleri üzerine aylıksız veya ücretsiz izin verilir. Bu hükümle getirilen yenilik eşi doğum yapmış olan erkek çalışana da doğum sonrası aylıksız izin verilebileceği hükmünün getirilmiş olmasıdır.

Memurlara; yıllık izinde esas alınan süreler itibarıyla beş hizmet yılını tamamlamış olmaları ve istekleri hâlinde memurluk süreleri boyunca ve en fazla iki defada kullanılmak üzere ayrıca toplam bir yıla kadar aylıksız izin verilebilir. Bu hüküm DMK ile karşılaştırıldığında DMK'de bu izini kullanabilmek için 10 yıl kıdem gerekmemekte olduğu ve bu iznin bir defada kullanılmak üzere altı aya kadar verilebileceği hükmü yer almaktadır.

DMK ve KPKT'de izinlere ilişkin hükümler karşılaştırılmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: DMK ve KPKT'de İzinler

İzin	DMK	KPKT
Yıllık izin	m.102 -1-10 yıl→20 gün 10 yıl üstü→ 30 gün	m.66 - 1-5 yıl→ 15 işgünü - 6-14 yıl→ 20 işgünü - 15 yıl ve üstü→ 26 işgünü
Mazeret izni	m.104 - Erkek memura eşinin doğum yapması sebebiyle→ 3 gün - Kendisinin, çocuğunun evlenmesi; annesinin babasının, eşinin, çocuğunun, kardeşinin ölümü→ 5 gün - Diğer hallerde→ 10 gün+10 gün	m.67 - Ana, baba, eş ve çocukların hastalığında refakatçi olarak→ 15 güne kadar - Eşinin doğum yapması, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, eş veya çocuğun ölümü, kendisinin veya eşinin ana, baba ve kardeşinin ölümü halinde→ 5 işgünü - Diğer haller→ 5 işgünü+5 işgünü
Süt izni ve analık izni	m.104 - 1 yaşına kadar→ günde 1,5 saat - Doğumdan önce ve sonra→ 8+8 hafta	m.67, 68 - İlk altı ay→ günde 3 saat, ikinci altı ay→ günde 1,5 saat - Doğumdan önce ve sonra→ 8+8 hafta
Hastalık izni	m.105 - 10 yıla kadar olan→ 6 aya kadar - 10 yıldan fazla olan→ 12 aya kadar - Kanser, verem, akıl hastalıkları→ 18 aya kadar	m.68 - Kanser, verem, akıl hastalıkları→ 18 aya kadar - Diğer hastalık hallerinde→ 12 aya kadar
Aylıksız izin	m.108 - Yakınlarının ağır kaza geçirmesi veya önemli hastalığı durumunda→ 6 aya kadar, bir katına kadar uzatılabilir - 10 yılı tamamlamış olanlara→ 1 defada kullanılmak üzere, 6 aya kadar - Doğum yapan memura→ doğum iznini takiben 12 aya kadar	m.69 - Yakınlarının ağır kaza geçirmesi veya önemli hastalığı durumunda→ bu hallerin devamı müddetince - 5 yılı tamamlamış olanlara→ en fazla iki defada kullanılmak üzere, 1 yıla kadar - Doğum yapan memura→ doğum iznini takiben 12 aya kadar - Eşi doğum yapan memura→ doğumdan itibaren 12 aya kadar

KPKT'de mali haklar, temel görev aylığı, temel görev ücreti, hizmet farkı ek ödeneği, performans ödemesi, ders ücreti, vekalet ücreti, ikinci görev ücreti ile yurt dışı aylık veya ücreti; sosyal yardımlar ise yiyecek yardımı, giyecek yardımı, aile yardımı ve cenaze yardımı olarak yapılan yardımlar olarak tanımlanmıştır (KPKT, m.3). Memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personele çeşitli kurul, komisyon, heyet ve jüri çalışmalarına ilişkin ödemeler tasarıda yer almamakta, dolayısıyla bu ödemeler kaldırılmaktadır.

Memurlara bu kanuna ekli (I) sayılı; subay, astsubay ve uzman andarmalara (II) sayılı; hakim ve savcılara (III) sayılı; kadrolu üniversite öğretim

üyelerine ise (IV) sayılı Temel Görev Aylığı Cetvellerinde yer alan göstergelerin aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda temel görev aylığı ödenir şeklinde ifade edilmiştir. Temel görev aylığı cetvellerinde yer alan gruplarda bulunan kadro ve görevler bu Kanuna ekli (1) sayılı listede gösterilmiştir. Sözleşmeli personele bu kanuna ekli (V) sayılı; uzman erbaşlara (VI) sayılı; sözleşmeli üniversite öğretim elemanlarına ise (VII) sayılı Temel Görev Ücreti Cetvellerinde yer alan göstergelerin aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda temel görev ücreti ödenir. Temel görev ücreti cetvellerinde yer alan gruplarda bulunan pozisyonlar bu Kanuna ekli (2) sayılı listede gösterilmiştir (KPKT, m. 108, 109).

Memurlar, diğer kamu görevlileri ve tam zamanlı sözleşmeli personelden ikinci fıkrada belirtilen ölçütlere göre Bakanlar Kurulunca uygun bulunanlara, en yüksek temel görev aylığının yüzde yirmisini geçmemek üzere hizmet farkı ek ödeneği ödenebilir. Yapılan hizmetin güçlüğü, sorumluluğu ve riskleri, iş yoğunluğu, çalışma şartları, hizmet yerinin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi, geçim şartları ve coğrafi özellikleri ile hizmete ve hizmet yerine ilişkin olarak, aynı kadro veya pozisyonlarda görev yapmakta olan emsallerine, emsalinin bulunmaması durumunda da benzer kadro veya pozisyonlarda görev yapmakta olanlara göre farklılıkları ayrı ayrı veya birlikte dikkate alınarak, bu ödemenin kimlere ve hangi miktarlarda yapılacağı kurullarınca Maliye Bakanlığına önerilir (KPKT, m.1 10).

Personelin yıllık performans değerlendirme sonuçlarına göre, temel görev aylığının veya temel görev ücretinin yüzde beşini ve ilgili kurum bütçesine memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personel için konulan toplam personel giderleri ödeneğinin yüzde birini geçmemek üzere öngörülen performans ödeneğinden karşılanmak suretiyle, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin üst yöneticilerinin, belediyelerin kurdukları birliklerde birlik meclisinin, kamu İktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarında yönetim kurulunun onayı üzerine, değerlendirmeyi takip eden yılda aylık olarak performans ödemesi yapılabilir. Yıllık performans değerlendirmesine esas olmak üzere kurumlarda ve bunların birimlerinde uygulanacak performans ölçütleri, Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine ilgili kurumlarca belirlenerek performans değerlendirmesinin yapılacağı mali yılın ilk ayı içinde kurum personeline duyurulur. Performans ödemesine esas teşkil edecek ölçütlerde, personelin yılı içinde yaptığı fazla çalışma süreleri de gözönünde bulundurulur (KPKT, m.1 11).

KPKT’de temel maaş unsurları başlıca yukarıda belirtilen üç kalemden oluşmaktadır. Bunlar temel görev aylığı/temel görev ücreti, hizmet farkı ek ödeneği ve performans ödemesidir. Mevcut haliyle kamu personel rejimindeki baş-

lıca sorunlardan birisi maaş rejiminin karmaşık olması ve ücret dengesizliklerinin yaygın olmasıdır. Mevcut personel rejiminde memur unsurları, memurun kadro ve pozisyonuna göre değişiklik göstermekle birlikte aylık, ek gösterge, kıdem aylığı, taban aylığı, yan ödeme, özel hizmet tazminatı, ek tazminat, denetim tazminatı, makam tazminatı gibi kalemlerden oluşmaktadır. Ücretlendirme rejiminin daha açık ve anlaşılır olması gerekmektedir. Diğer bir sıkıntı ise eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulamada hayata geçirilememesidir.

Bu ve benzeri sorunları aşmak için ücretlendirme rejiminin yenilenmesi bir zaruret halidir. Tasarı hükümleri ekli cetvellere atıf yaptığından içeriğini değerlendirmek mümkün değildir. Ancak madde metnine istinaden bir değerlendirme yapılabilir. KPKT’de getirilen hükümler yukarıda belirtilen sorunları belli ölçüde gidermiş olsa da kökten çözüme kavuşturmaktan uzaktır. Temel görev aylığı/ temel görev ücreti belirtilen bu sorunu hafifletse de hizmet farkı ek ödeneğine ilişkin düzenleme, uygulamada ücret dengesizliğine yol açacak niteliktedir.

Bu nedenle kamu personeli ücret rejiminde şöyle bir yöntem benimsenebilir. Maaş unsurları temel maaş, kıdem aylığı, pozisyon aylığı ve diğer ödemelerden oluşabilir. Temel maaş, memurun memur olmasından dolayı almaya hak kazandığı en temel maaş unsurudur. Tüm memurların temel maaşı eşittir. DMK’deki taban aylık ve KPKT’deki temel görev aylığı/temel görev ücreti burada belirtilen temel maaşa benzetilmektedir.

Maaşa yer alabilecek ikinci unsur ise kıdem aylığıdır. Tüm memurlara hizmette geçirdikleri süreler esas alınarak verilecek maaş unsurudur. Hangi kadro veya pozisyonda olursa olsun tüm memurlar için temel maaş ve kadro aylığı eşittir.

Maaşa yer alabilecek üçüncü ve en önemli unsur pozisyon aylığıdır. Pozisyon aylığı memurun bulunduğu pozisyona, yapılan hizmetin güçlüğüne, sorumluluğuna, çalışma şartlarına ve benzeri unsurlara göre ödenecek olan maaş unsurudur. Bunun için öncelikli olarak kamu personel rejiminde kadroların standartlaştırılması gerekir. Farklı kurullarda birbirine denk fakat birbirinden farklı unvanlarda pek çok kadro olması durumunda pozisyon aylığı gibi bir maaş unsurunu uygulamak güçleşir. Bu nedenle kadroların standartlaştırıp bu kadrolar için kanuna ekli cetvelde belirlenen katsayılara göre pozisyon aylığı ödemesi yapılmalıdır.

Maaşa yer alabilecek diğer ödemeler ise performans aylığı yanında yukarıda belirtilen üç kalem maaş unsuruyla ücret dengesinin kurulması zor olan ve kanunda belli edilmiş istisnai kadrolar için ödenecek ek ücret unsurunu kapsar.

Bu söylenenleri örneklendirmek faydalı olacaktır. Örnek 1) 20 yıllık kıdemi olan hakim alacağı maaş: Temel maaş+ 20 yıllık kıdem aylığı+ hakimlik kadrosu için kanunda belli edilen pozisyon aylığı unsurlarının toplamı. Ör-

nek 2) 13 yıllık kıdemi olan öğretmenin alacağı maaş: Temel maaş+ 13 yıllık kıdem aylığının- öğretmenler için kanunda belli edilen pozisyon aylığının- diğer ödemeler (ders ücreti) unsurlarının toplamı.

Performans ödemesi KPKT'nin bir yeniliğidir ve tasarının temel taşlarından biridir. Performans ödemesinin yapılabilmesi için önceden belirlenmiş olan performans ölçütlerine göre personelin dikkatli bir şekilde izlenip değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans ödemesi ile ilgili olarak dikkat çeken bir nokta ödemenin takip eden yılda yapılacak olmasıdır. Performans esaslı ücretlendirme- menin en temel amaçlarından birisi personeli teşvik etmektir. Dolayısıyla bu tür bir ödemenin zaman gecikmesi olmadan ödenmesi bu amacın gerçekleştirilmesi bakımından önem arz etmektedir. Bu nedenle performans ödemesinin gelecek yıl değil daha kısa zaman dilimleri itibarıyla ödenmesi uygun olacaktır. Yine bu noktada dikkat edilmesi gereken bir başka husus idareler itibarıyla tespit edilecek performans ölçütlerinin mümkün olduğunca standart olması, yani iki idarede benzer iş için benzer ölçütler tespit edilmesi uygulamanın daha sağlıklı olmasına imkan verecektir.

Kamu yönetimi, sicil sisteminin yerini bireysel performans değerlendirmesinin almasına hazırlanmamış; ücretlendirme sistemi de daha 'eşit işe eşit ücret' sistemiyle tanışmamış olan mevcut yapımızda 'performans ücretlendirme' uygulamasına hazır hale getirilmemiştir. 2005 tarihli OECD raporları, İngiltere ve Yeni Zelanda gibi bazı ülkelerde ileri aşamalarına ulaşmış bulunan "bireysel performans" ilkesinin, kamu kesimi için beklenen isabetli sonuçları vermediğini ortaya koymaktadır. Söz konusu raporlar, bunun yerine "kurumsal performans" ilkesi üzerinde durmak gerektiği yönünde sonuçlar vermektedir⁶.

Bunun yanında kamuda performansla ilgili olumlu görüşlere değinmek gerekir. Buna göre, kamuda performans yönetiminin uygulanabilirliği sorusu her zaman akla gelen bir sorudur. Ancak, bu soruya yanıt vermek yerine kamu yönetiminde performans artırıcı rasyonel stratejiler geliştirmek tercih edilmelidir. Yönetimin başarısına etkisi açısından bir örgütte performansın artırılabilir- bileceği en önemli kaynak, örgütün insan unsurudur. Çünkü insan unsuru örgütün diğer kaynaklarını birleştirici, üretime dönüştürücü, harekete geçirici ve kuruluş amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin üreticisi rolünü üstlenmektedir⁷.

Performans yönetimi anlayışını örgütün var olan sistemine aktarmak istediğimizde, bu sistemin temel amacının bireysel performansın standartlar ve ölçütler aracılığıyla belirlenmesi, ölçülmesi ve tarafların bilgilendirilmesi yo-

6 <http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/KAYAUMgorusu.doc>, Erişim: 15.09.2007.

7 Bilgin, Kamil Ufuk; Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 2, Haziran 2004, ss. 124-128.

luyla bireysel performansın ve örgütsel etkinliğin birlikte geliştirilmesi olduğu görülmektedir. Performansa dayalı personel yönetimi öncelikle, kuruluşun amaçları doğrultusunda bu amaçlara en etkili ve verimli biçimde ulaşılmasını sağlayacak şekilde örgüt analizi yapılmasını gerektirmektedir. Performans yönetimi anlayışının personel yönetimine getirdiği en önemli yenilik, çalışanların performansına göre alınacak kararları kişisel bakış açısına göre öznel değil, bilimsel analiz yöntemleriyle elde edilecek nesnel sonuçlara göre alınmasının hedeflenmesidir⁸.

KPKT’de düzenlenen sosyal yardımlara bakıldığında bunların yiyecek yardımı, giyecek yardımı, aile yardımı ve cenaze yardımından oluştuğu görülmektedir. KPKT’de yiyecek yardımının özel olarak sayılan ve daha ziyade emniyet ve silahlı kuvvetler mensuplarından oluşan kamu personeline yapılacağı ve memurlar, diğer kamu görevlileri ile sözleşmeli personele nakdi veya belirtilenlerin dışında aynı olarak yiyecek yardımı yapılmayacağı hükme bağlanmıştır (KPKT, m.116). DMK’de sosyal haklar ve yardımlar emeklilik hakları, hastalık ve analık sigortası, yeniden işe alıştırma, sosyal tesisler, konut kredisi ve konut ihtiyaçları, öğrenim bursları ve yurtları, aile yardımı ödeneği, doğum yardımı ödeneği, ölüm yardımı ödeneği, tedavi yardımı, cenaze giderleri, giyecek yardımı ve yiyecek yardımından oluşmaktadır. KPKT’de sosyal yardımların sayıca ve yiyecek yardımı gibi bazılarının içerik olarak daraltılması kamu çalışanları açısından sosyal bir hak kaybıdır.

KPKT’de yer alan önemli bir düzenleme, memurlar, diğer kamu görevlileri ile sözleşmeli personelin mali hakları ile sosyal yardımları bu kanunda öngörülen istisnalar dışında ancak bu kanunda düzenlenir. Bunlara, bu kanunla öngörülen mali haklar ile sosyal yardımlar dışında herhangi bir ödeme yapılamaz ve mali imkan sağlanamaz hükmüdür (KPKT, m121). Mevcut personel rejiminde farklı düzenlemeler ile oluşturulan farklı mali haklar nedeniyle oluşan dengesizliklerin giderilmesi açısından olumlu bir düzenlemedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personele, kanun kapsamındaki mali hakları ile sosyal yardımları ay sonunda ödenerek maaşı peşin ödmeden vazgeç il inektedir.

D) Başarı Değerlendirmesi ve Disiplin Hükümleri

DMK’deki sicil değerlendirmesinin yerini KPKT’de ‘personel ve başarı değerlendirme’ almaktadır. Personel ve başarı değerlendirme amirleri, düzenleyecekleri personel ve başarı değerlendirme formlarında, memurların ve sözleşmeli personelin görevlerinde başarılarını, bilgilerini, yöneticilik ehliyetleri ile temsil kabiliyetlerini, kişiliklerini, yaratıcılıklarını, girişimciliklerini, çalışma disiplinlerini, genel ehliyet ve liyakatlerini değerlendirir. Memurların ve söz-

8 y.a.g.e., ss. 130, 145.

leşmeli personelin başarılarının değerlendirilmesinde, performans değerlendirme sonuçları ile varsa, kurum çalışanlarının ve kurum hizmetlerinden yararlananların, genel kabul görmüş bilimsel yöntemlerle belirlenen hizmete ilişkin değerlendirmelerinden de yararlanılır. Personel ve başarı değerlendirme formlarının düzenlenmesi ve personelin izlenmesi sonucu, olumsuz davranışların, kusur veya noksanlıkların ya da teknik veya davranışsal yetersizliklerin tespiti hâlinde; a) Kurumun hedefleri, b) Yöneticilerin hedefleri, c) Çalışanların kurumdan beklentileri ve amaçları ile üretim veya hizmetin kalitesinin yükseltilmesine yönelik görüş ve önerileri, dikkate alınarak, personelin bireysel gelişimi ve kurumsal ilerleme ve kuruma yapacakları katkı için ihtiyaç duydukları eğitim ve alt yapı olanaklarının sağlanması esastır (KPKT, m.73, 74).

Personel ve başarı değerlendirmesi iki defa üst üste olumsuz olan memurlar başka bir personel ve başarı değerlendirme amirinin emrine atanır. Burada da değerlendirmesi olumsuz olan memurlar ile on yıl içinde toplam dört defa olumsuz değerlendirme alan memurların görevlerine son verilir ve bunlar bir daha memur veya sözleşmeli personel olarak istihdam edilemez. Personel ve başarı değerlendirmesi olumsuz olan sözleşmeli personelin sözleşmeleri yenilenmez. Bu şekilde sözleşmesi yenilenmeyenler bir yıl geçmedikçe memur veya sözleşmeli personel olarak istihdam edilemez. İkinci kez olumsuz değerlendirme alması nedeniyle sözleşmesi yenilenmeyenler beş yıl geçmedikçe; üçüncü defa olumsuz değerlendirme alması nedeniyle sözleşmesi yenilenmeyenler ise bir daha memur veya sözleşmeli personel olarak istihdam edilemez (KPKT, m.75).

Disiplin hükümleri açısından değerlendirildiğinde DMK'de yer alan disiplin cezaları KPKT'de de yer almıştır. Buna göre, verilecek disiplin cezaları uyarma, kınama, aylıktan kesme, basamak ilerlemesinin durdurulması ve memurluktan çıkarma şeklinde sıralanabilir. Disiplin cezaları sebepleri bakımından DMK hükümlerinden bazı noktalarda farklılık göstermektedir. Cezalar ve sebepleri itibarıyla farklılıklar değerlendirilirse, kınama cezasında DMK'de yer almayan ancak KPKT'de yer alan bir hüküm, izinsiz veya özürsüz olarak bir gün göreve gelmemektir. Aylıktan kesme cezasının miktarı DMK'de aylığın 1/30-1/8 arasında tespit edilmişken KPKT'de 1/5 oranında tespit edilmiş ve cezanın sebepleri açısından bazı farklı hükümler öngörülmüştür. DMK'de özürsüz veya izinsiz işe bir veya iki gün gelmeme, KPKT'de iki ila dört gün şeklinde düzenlenmiştir. DMK'de yer alan, ikamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terk etmek ve toplu müracaat ve şikayet etmek hükümleri KPKT'de aylıktan kesme cezası itibarıyla yer almamıştır. DMK'de kademe ilerlemesinin durdurulması cezası 1-3 durdurma iken KPKT'de 2 yıl durdurma şeklindedir. Bu cezasının sebepleri arasında sayılan özürsüz veya izinsiz işe gelmeme süresi DMK'de 3-9 gün iken KPKT'de 5-9 gün şeklinde yer almıştır.

Disiplin cezaları ile ilgili olarak KPKT'de yer alan hükümlerden dikkat çekenlerden birisi disiplin cezası gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren üç yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamana-

şımına uğrayacağıdır. Bu süre DMK'de iki yıldır. Yine benzer olarak KPKT'ye göre disiplin amirleri, uyarma ve kınama cezalarına ilişkin kararlarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren otuz gün içinde vermek zorundadır. Bu süre DMK'de onbeş gündür.

SONUÇ

Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağı eksiklikleriyle beraber kamuoyuna sunulmuştur. Tasarı pek çok yönden eleştirilmektedir. Kamu personel rejiminin baştan ayağa yeniden düzenlenmesi içinde bulunulan koşulların getirdiği bir zorunluluktur. Tasarı bu ihtiyaca cevap olarak gündeme gelmiştir.

Ancak, tasarı oldukça köklü düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemelerden bir kısmı gerekli ve olumlu düzenlemeler iken diğer önemli bir kısmı ise personel rejiminin tarihsel birikimlerine aykırılık teşkil etmektedir. Kamu personel rejiminin yeniden düzenlenip, eksikliklerin ve karmaşıklığın giderilmesi yapılması gereken bir düzenlemedir. Ancak böyle bir çalışma, kamu çalışanlarıyla ilgili olarak şimdiye kadar elde edilmiş tarihsel birikimleri ortadan kaldırmamak aksine, kurumsal kültürün oluşması açısından bunlar desteklenmelidir. Dolayısıyla personel rejimine yönelik olarak yapılacak bir düzenlemenin hem idari açıdan kamusal çalışma biçiminin hem de bununla doğrudan ilgili olarak kamu çalışanlarının mevcut haklarına hâle getirmemelidir. Yapılacak düzenlemenin yönü hem mevcut rejimdeki eksiklikleri gidermek hem de var olan kazanından kurumsallaştırmak olmalıdır.

Bu nedenle tasarının yasalaşma sürecinde hem tarafların beklentileri hem de içinde bulunulan koşulların gereklerine uygun düzenlemeler yapılması hem ileride doğacak olası sorunların önüne geçilmesi açısından faydalı olacak hem de yapılan bu köklü değişiklik ile daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesine imkan sağlanacaktır.

KAYNAKÇA

- Devlet Memurları Kanunu (Kanun Nu: 657)
 Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağı
 Bilgin, Kamil Ufuk. Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 2, Haziran 2004, ss.123-147.
 Kestane, Doğan. "Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği", Maliye Dergisi, Sayı 142, Ocak- Nisan 2003, ss. 126-144.
 Özkal Sayan, İpek. Gerçek Bir Reform mu? Dört Farklı Alan-Tek Personel Kanunu, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ipekpersonel.pdf>, Erişim: 15.09.2007.
<http://kavauin.politics.ankara.edu.tr/KAYAUmuorusu.doc>, Erişim: 15.09.2007.
<http://www.hukuki.net/forum/showthread.php?t=7122>, Erişim: 10.09.2007.
<http://www.memursen.org.tr/haberoku.asp7kategoriM &id=562>, Erişim: 15.09.2007

DEVLET MEMURLARININ SİCİL YÖNTEMİYLE DEĞERLENDİRİLMESİ

Rüstem KARABATAK

A. HUKUKSAL ÇERÇEVE

Kamu Personel Sistemimizin yapı taşlarından olan “kariyer” ve “sınıflandırma” ilkelerinin uygulamaya aktarılmasına ilişkin anahtar kavramlardan biri olan liyakatin, kamu hizmetine girişte aranması gerektiği gibi, hizmet içerisinde de kamu görevlisi tarafından taşınması zorunludur.

Kamu görevlilerinin hizmet içerisindeki liyakatleri ise başta, belirli dönemler için sicil amirlerince düzenlenen sicil raporlarıyla belirlenmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Siciller” başlığı adı altında düzenlenen 6. Bölümünde yer alan 109 ve 123. maddeleri arasında, konunun esas ve usullerine ilişkin temel ilke ve kurallar gösterilmiş, “Sicil yönetmeliği” kenar başlığı altında düzenlenen 121. maddesinde ise, Devlet memurunun mesleki ehliyetinin tespiti amacı ile sicilinde bulunacak bilgiler, ayrılış sicilinin verileceği haller, sicil raporlarının şekli, taşıyacağı sorular, düzenleme zamanı, muhafaza ile ilgili görevli memurlara dair esaslar ile itiraz ve bunu inceleyecek merciler; vali ve kaymakamların hangi memurların birinci, ikinci ve üçüncü sicil amirleri olduğu, hangi memurlar hakkında ek sicil raporu verebilecekleri ve diğer hususların, genel yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiş, bu yetkinin kullanılmasına ilişkin; Bakanlar Kurulunun 8.9.1986 gün ve 10985 sayılı Kararı ile kabul edilen “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği” 18.10.1986 gün ve 19255 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yasanın 113. maddesinde, Devlet memurlarının hizmete girişten sonraki liyakatinin, sicil amirleri tarafından belli zamanlarda düzenlenen sicil raporlarıyla tespit edileceği kurala bağlandıktan sonra, Yönetmeliğin 19/1. maddesinde, bu raporlarda, memurun, Devlete sadakati ve bağlılığı, memuriyet sıfatının gerektirdiği şeref ve itibar ile hizmetlerin süratli ve ekonomik bir biçimde yürütül-

* Mali Hukuk Bilim Uzmanı, İdari Yargıç.

mesi, güvenilir ve yetenekli memurların yükselmeleri, diğerlerinin ise hizmetten uzaklaştırılmaları gereğinin esas alınacağı belirtilmiştir.

Sicil yöntemiyle personelin değerlendirilmesi; personelin yükselmesi, gelecekte göstereceği gelişme potansiyeli, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi, başarı durumunun ortaya çıkması, ödüllendirilmesi, ücretinin artırılması, görev yerinin değiştirilmesi, görevine son verilmesi, emekliye ayrılması gibi uygulamalarda işlem sebebinin somutlaşması amacına hizmet etmekle birlikte, başarısız olan kamu görevlilerine de kendini düzeltme olanağı vermektedir.

Zira Yasanın 111. maddesine göre, memurlarının yeterliliğinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayırma veya statünün dışına çıkarılmasında bu raporlar başlıca ölçütlerden biridir.

B. SİCİL RAPORLARININ DÜZENLENMESİ

Sicil raporları, diğer idari işlemlere göre; sicil raporunu düzenleyecek kişinin yetkisi, birden fazla irade ile tesis edilmesi, sicili düzenlenecek memurun amiriyle birlikte çalışma süresi ve koşulu, her yıl düzenlenmesinin zorunlu olması, kişiler hakkında öznel değerlendirmeleri de içermesi gibi nedenlerle diğer idari işlemlerden farklılık arz etmektedir.

a. Sicil Raporlarını Düzenlemeye Yetkili Sicil Amirleri

Kamu görevlilerinin yetkileri, bu yetkinin kullanılacağı sırada yürürlükte bulunan hukuk kurallarıyla önceden belirlendiğinden, yetkinin dışına çıkılarak yapılan işlemler yetki yönünden hukuka aykırı düşer. Kamu Hukukunda bir yetkinin verilmesi, koşulları oluştuğunda kullanılması yükümlülüğünü de içerir. Bu nedenle yetki, kamu düzenine ilişkin olup, sicil işlemlerinin önemli bir unsurdur.

657 sayılı Yasanın “Sicil amirleri” kenar başlığı altında düzenlenen 112. maddesinde, sicil raporu vermeye yetkili sicil amirlerinin; kumullarınca, Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü alınmak suretiyle 121. maddede öngörülen Yönetmeliğe uygun olarak çıkarılacak özel yönetmeliklerde belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Buna paralel olarak düzenlenen Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 11. maddesinde, kurumlarınca bu yönetmeliğe ekli sicil raporlarını dolduracak memurların mesleki ehliyetlerini ve şahsi kusur ve meziyetlerini tespit yetkisi tanınacak sicil amirlerinin, 657 sayılı Yasanın 112. maddesi uyarınca yürürlüğe konulacak yönetmeliklerle belirleneceği, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 3/b maddesinde de, sicil amirinin; bu şekilde yürürlüğe konulacak yönetmelikler gereğince sicil raporlarını birinci, ikinci ve üçüncü derecede yetkili olarak doldurmakla görevlendirilen amirler olduğu, Yönetmeliğin geçici 5.

maddesinde ise, kurumların sicil amirleri yönetmeliğini, bu genel Yönetmeliğin yayınlandığı tarihi -18.10.1986- takip eden iki ay içinde çıkaracakları kurala bağlanmıştır.

Bu durumda idareler tarafından, hangi kadrodaki memurun sicilini hangi amirin dolduracağına ilişkin “Kurum Sicil Amirleri Yönetmeliğinin” çıkarılması yasal bir zorunluluktur.

Konuya vurgu yapılan bir kararda¹, sicil amirlerinin bir yönetmelikle tespit edilmesi yasa hükmü olduğu halde, bu hükme uyulmaksızın Bakanlık onayına ekli bir cetvelle düzenlenmesinde mevzuata uyarlık bulunmadığından iptaline karar verilmiş ve bu bağlamda başka bir kararda² da, yönetmelik yerine Bakanlık onayına ekli bir cetvelle düzenlenen sicil amirlerince düzenlenen sicilin hukuka aykırı olduğu görüşüne yer verilmiştir.

Yargı yerlerince, yetkisiz sicil amirleri tarafından düzenlenen sicil raporlarının, yetki sakatlığı nedeniyle iptaline karar verildiği görülmektedir.³

Ancak başta belediyeler olmak üzere bazı kurum ve kuruluşların sicil amirleri yönetmeliğinin olmadığı bilinmekte olup, bu durumdaki belediyelerin; belediye başkanlığı tarafından hazırlanacak sicil amirleri yönetmeliğinin, belediye meclisi tarafından kabul edilerek, mahallinde çıkan gazete ve diğer yayın yolları ile ilan olunarak⁴ yürürlüğe konulması gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığınca belediyeler için hazırlanan “belediye sicil amirleri yönetmeliği” örneği, isteyen belediyelerce kendi teşkilat yapılarına uyarlanarak belediye meclisince kabul edilip uygulanmak üzere 16.1.1987 gün ve 3039 sayılı genelge ile valiliklere gönderilmiştir.

Kurum sicil amirleri yönetmeliğinin bulunmaması halinde ise, sicil amirliği yetkisinin, personeli yakından tanıma ve izleme konumunda bulunan sıralı amirlerince kullanılması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Her ne kadar yasal bir zorunluluk olsa da, kurum sicil amirleri yönetmeliğinin çıkarılmamış olması, o kurumda görev yapan memurların sicil yönünden değerlendirme dışı bırakılmasını gerektirmez.

Sicil amiri olarak gösterilen kadronun boş olması veya kadronun hiç olmaması halinde ise, boş bulunan veya olmayan kadronun görevini yürüten kişinin, o kadroya bağlanan sicil amirliği görevini de yürüteceği açıktır.

1 Danıştay 5.Dairesinin 18.11.1986 gün ve 1262 sayılı Kararı, DD, Sayı:66-67

2 Danıştay 5.Dairesinin 30.12.1985 gün ve 2742 sayılı Kararı, DD, Sayı:62-63

3 Danıştay 5.Dairesinin 01.7.1985 gün ve 2019 sayılı Kararı, DD, Sayı:62-63

4 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun, m.2

Konuya değinilen bir kararında", Bağ-Kurda görev yapan memurun görev yaptığı ilde birinci ve ikinci sicil amiri olan şube müdürü ve il müdür yardımcısı kadrolarının bulunmaması karşısında, bu amirlere ait sicil verme yetkisinin o ilde şube müdürü ve il müdür yardımcılarının ait görev ve yetkileri de üstlenen il müdürü tarafından kullanılması gerektiği görüşüne yer verilmiştir.

Yetkili bir sicil amirine rağmen başka bir sicil amirince yetkili sicil amirinin yerine sicil değerlendirmesi yapılması ise mümkün değildir. Yurtdışı görevine atanan birinci sicil üstünün, davacıya ayrılış sicili düzenlemesi gerekirken, ikinci sicil üstü tarafından birinci sicil üstü yerine düzenlediği görülen ayrılış sicili işlemi, yetki yönünden hukuka aykırı bulunmuştur.^{5 6}

Ayrıca, vali ve kaymakamların sicil amiri oldukları memurlar, Sicil Yönetmeliğinin 30. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlendikten sonra, valiler il, kaymakamlar ilçe sınırları içerisinde görevli memurlardan hizmette yetersiz veya başarılı gördükleri hakkında ek sicil raporu düzenleyerek, memurun sicil raporunu muhafaza ile görevli amirine gönderebilir. İlgili memurun yıl sonunda sicil notu ortalamasının tespiti sırasında -varsa- vali veya kaymakamca düzenlenmiş ek sicil raporundaki sicil notunun da göz önünde tutulacağı kurala bağlanmıştır.

Madde metninde, mülki idare amirlerinin gerekirse hakkında ek sicil raporu düzenleyebilecek olduğu memurlar, kurum ve kadro esasına göre değil, il veya ilçenin coğrafi sınırlarına göre belirlenmiş olduğundan, kadrosu başka bir yerde bulunan memurların her hangi bir görevlendirme suretiyle çalıştığı il veya ilçede o yer mülki amirince hakkında ek sicil raporu düzenlenebilir.

Bu noktada şunu da hatırlatmak gerekir ki; sicil amirliği konusunda yasalar ile getirilen özel hükümler saklıdır. Örneğin, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda, bu meslek mensupları için sicil konusunda özel düzenlemeler getirildiğinden, bunlar hakkında mülki idare amirlerince sicil veya ek sicil raporu düzenleme olanağı yoktur.

b. Sicil Raporu Doldurulacak Memurların Değerlendirilme Süresi

Konuya ilişkin düzenlemelerde, sicil değerlendirmesine tabi tutulacaklar hakkında gerekli kanaatin edinilebilmesi için, memurun belirli bir süre sicil amiri ile birlikte görev yapması zorunlu kılınmıştır.

Bu süreler Yönetmeliğin 13. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre; haklarında sicil raporu düzenlenecek memurların, değerlendirmelerini yapacak sicil amirlerinin yanında en az altı ay çalışmaları şarttır.

5 Danıştay 5.Dairesinin 29.9.1992 gün ve 2382 sayılı Kararı, DD, Sayı:87

6 AYİM 1.Dairesinin 20.01.2004 gün ve 93 sayılı Kararı, AYİM Dergisi, Sayı: 19, Kitap:2

Üç sicil amiri bulunan memurlar hakkında sicil verecek amirlerden bir veya ikisinin bulunmaması halinde mevcut amirlerin raporuna itibar edilir.

İki sicil amiri bulunan memurlar hakkında, yukarıda belirtilen durumda birinci veya ikinci sicil amirinin dolduracağı sicil raporu o yıl için geçerli sayılır.

Bir sicil amiri bulunan memurlar hakkında o sicil amirinin değerlendirmesine göre işlem yapılır.

Sicil amirlerinin hiç birinin bulunmaması veya sicil verecek şiiire görevde kalmamaları halinde sicil raporları, sonradan göreve atananlar veya vekilleri tarafından üç aylık bir sürenin sonunda derhal doldurulur. Bu uygulama sonunda da memura o yıl için sicil verme imkanı bulunmaz ise sicil raporu, düzenleme döneminde üç aydan az olmamak üzere memurla en fazla çalışan sicil amiri tarafından doldurulur.

Uyuşmazlık konusu bir olayda, malmüdürlüğünde gelir şefi olarak görev yapan memurun birinci sicil amiri malmüdürü ikinci sicil amiri ise kaymakamdır. Bu memur 14.4.1997 tarihinde söz konusu yerde göreve başlamıştır. Bu tarihteki malmüdürü; 16.6.1997-21.7.1997 tarihleri arasında seminere katılmış, 29.7.1997-25.8.1997 tarihleri arasında ise yıllık izine ayrılması nedeniyle görevi başında bulunmamış ve 27.8.1997 tarihinde de naklen atanması nedeniyle görevinden ayrılması üzerine bu göreve başka bir kişi vekaleten atanmıştır. Gelir şefi ise 21.8.1997-20.9.1997 tarihleri arasında yıllık iznini kullanması nedeniyle görevi başında bulunmamıştır. İkinci sicil amiri olan kaymakamın da, 21.8.1997 tarihi itibarıyla buradaki görevinden ayrılmış ve ilgilinin sicil raporu valiliğin 4.9.1997 günlü yazısıyla, görevlerinden ayrılmış olan malmüdürü ve kaymakamın yeni görev yerlerine gönderilerek, Kasım ayı içerisinde doldurulması sağlanmıştır.

Bu sicil raporunun iptali istemiyle açılan davada⁷, anılan gelir şefinin sicil raporunun Yönetmeliğin 12. maddesinde öngörülen zamanda doldurulmadığı ve bu nedenle de sicil raporunu doldurmaya yetkili sicil amirinin belirlenmesinde hataya düşüldüğü, tüm sicil dönemi dikkate alınarak aralık ayı itibarıyla yapılacak değerlendirmeye göre Yönetmeliğin 13. maddesinde belirlenen altı ve üç aylık çalışma koşullarını yerine getiren sicil amirlerinin belirlenmesi ve sicil raporunun bu kişiler tarafından doldurulması gerekirken, sicil döneminin ilk sekiz ayının değerlendirmeye alınmasıyla yetkili olmayan kişilerce doldurulmasına neden olduğundan, sicil işleminin yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu görüşüne yer verilmiştir.

7 Danıştay 12.Dairesinin 9.4.2002 gün ve 1438 s. Kararı, Yayınlanmamıştır.

Sicil amiriyle çalışırken alınan mazeret izinleri ile yıllık izinler ve sağlık raporlarına dayanan hastalık izinleri, hizmet içi eğitimde geçen süreler, sicil raporu düzenlenmesi için gereken süreye dahildir. Şu kadar ki amirin yanında 3 ay fiilen çalışmış olmak şarttır. Hizmet içi eğitim veya hastalığın sicil raporu doldurmak için gerekli sürenin geçmesine imkan vermeyecek kadar uzun sürmesi ve dolayısıyla memur hakkında sicil raporu doldurma imkanının bulunmaması halinde, bir defaya mahsus olmak üzere geriye doğru en çok üç yılın sicil notlarının ortalaması esas alınır.

Konuya ilişkin bir kararda⁸, davacının sicil dönemi içerisinde altı ay ücretsiz izin olmak üzere toplam 347 gün sağlık raporu ve izin kullanıldığı anlaşıldığından, buna göre bir sicil dönemi içerisinde amirinin yanında 3 ay çalışma koşulunun yerine gelmemesi karşısında geriye doğru en çok 3 yılın sicil notlarının ortalaması alınarak sicilinin düzenlenmesi gerekirken, sicilinin yeniden ve olumsuz olarak düzenlenmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı, görüşüne yer verilmiştir.

Yönetmelik metninde konu ilke olarak ortaya konulmamakla, olaysal ele alındığından, sicil amiri veya sicili düzenlenecek memurun başka şekillerde birlikte çalışmamış olmaları halinde hukuksal boşluk doğmuştur. Örneğin, memurların bir ceza kovuşturması nedeniyle tutuklu kalmaları, görevden uzaklaştırılmaları veya görevlerine son verilmekle birlikte bir süre sonra bu işlemin yargı kararı ile iptal edilmesi üzerine tekrar göreve başlaması halleri gibi...

657 sayılı Yasanın 137. maddesinde, görevden uzaklaştırmanın Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbir olduğunun belirtilmesi ve görevden uzaklaştırılan memurun hak ve yükümlülüklerinin devam etmesi karşısında açıkta geçen süreler de 6 aylık süreye dahil olacağından, olayda fiilen üç aydan fazla görev yapan memurun 6 aylık süre koşulunun gerçekleştiğinin kabulü gerekmektedir⁹

Bu yorumun mevhumu muhalifinden çıkan bir başka anlam da, hükümlü veya tutuklulukta geçen sürelerin anılan altı aylık süreden sayılmasına olanak bulunmadığıdır.

Herhangi bir nedenle görevine son verilen memurun, açtığı dava sonucu işlemin iptal edilerek yargı kararı uyarınca yeniden görevine başlaması halinde, iptal kararları dava konusu işlemleri tesis edildiği tarihten itibaren hukuk düzeninden kaldırarak, bu işlemlerin hukuksal etkilerini sildiğinden, fiilen hizmetten

8 Danıştay 8.Dairesinin 29.12.1997 gün ve 4231 s. Kararı, Yayınlanmamıştır.

9 Danıştay 12.Dairesinin 4.12.2003 gün ve 3853 s. Kararı, Kararlar Dergisi, Sayı:5

ayrı kalınan bu dönemin kişinin memuriyet görev süresinden sayılması zorunludur. Hal böyle olunca da, ilgili memur hakkında söz konusu sicil dönemini kapsayan raporun düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak hakkında sicil düzenlenecek memurun yine en az 3 ay fiilen sicil amirinin yanında çalışmış olması şarttır. Yok, eğer bu koşul sağlanamamış ise, bu takdirde mevzuatta en son yedek hüküm olarak düzenlenen, geriye doğru en çok üç yılın sicilinin ortalaması alınarak rapor tanzim edilmesi gerekecektir.

c. Sicil Raporlarının Düzenlenmesi Zamanı

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 12. maddesi uyarınca, sicil raporlarının her yılın Aralık ayının ikinci yarısı içinde doldurularak, en geç 31 Aralık günü mesai saati sonuna kadar -bu günün tatile rastlaması halinde izleyen çalışma günü mesai saati sonuna kadar- sicil raporlarını muhafaza ile görevli makamlara teslim edilmesi zorunludur.

Aday memurların sicil raporları, işe başladıkları ayı takip eden birinci yılın dolmasından sonraki 15 gün içinde düzenlenir, 2 yıl süre ile adaylığa tabi tutulan memurların ikinci yıl sicilleri de aynı şekilde doldurulur.

Bir yıldan çok, iki yıldan az bir süre ile adaylığa tabi tutulan memurların ikinci sicil raporları, adaylıklarının kaldırılmasının söz konusu olduğu tarihte doldurulur.

Görevden ayrılış halinde sicil raporlarının doldurulması zamanı ise Yönetmeliğin 14. maddesinde düzenlenmiş olup, buna göre; bir görevde 6 ay veya daha fazla bir süre bulunup başka göreve atanmaların sicil raporları, bunların atanmalarından önceki (eski) sicil amirlerince ayrıldıkları tarihi takip eden 15 gün içinde doldurulur ve yeni görev yerlerine gönderilmek üzere ilgili makamlara teslim edilir.

Sicil raporlarının doldurulma zamanı gelmeden ve yeni sicil amirine sicil raporu doldurmak için yeterli süre kalmadan görevlerinden ayrılan sicil amirleri en az 6 ay beraber çalıştıkları memurların sicil raporlarının kendilerine ait bölümü, görevlerinden ayrılmadan önce doldurarak, sicil raporlarını saklamakla görevli makamlara teslim ederler.

Sicil raporlarının yetkili amirlerce Yönetmelikte gösterilen sürelerden sonra doldurulması sicili geçersiz kılmaz, ancak sicil raporlarında dönemsellik esas olduğundan dönem geçtikten sonraki -örneğin; 2001 Yılı 31 Aralık itibarıyla 2002 Yılı Mart ayında doldurulan sicil raporuna 2002 Yılı Şubat ayındaki olayların esas alınması gibi- olay ve olguların esas alınarak raporun olumsuz düzenlenmesi halinde hukuksal sakatlıktan söz etme olanağı vardır.

Öte yandan Yönetmeliğin 12/2. maddesinde, her ne sebeple olursa olsun sicil raporlarını belirtilen tarihlerden sonra teslim edenler hakkında idari soruşturma

turma açılacağı belirtildiğinden, sicil amirlerinin pek mühim bir mücbir sebeple karşı karşıya kalmadıkları sürece, sicil raporlarını zamanında doldurarak yetkili makamlara teslim etmeleri gerektiği sonucuna varılmaktadır. Yani, bu yolda bir gecikme için yıllık izinli olmak gibi alelade mazeretler sorumluluktan kurtulmak için yeterli değildir.

C. SİCİL RAPORLARININ DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN ESASLAR

a. Sicil Raporlarındaki Kanaatlerin Delillere Dayanması ve Gerekçeli Olması

İdari makamlar, gerekçe ile idari işlemin sebeplerini; niçin, nasıl ve hangi şartlarda o işlemi veya değerlendirmeyi yaptığını ve neden bir başka içerikte işlem veya değerlendirme yapmadığını ortaya koyarlar. Bir başka deyişle gerekçe işlemin sebepleriyle ilgili olarak işlemin muhatabına bilgi vermektir.¹⁰

Hukuk devleti olma yolunda büyük bir öneme haiz gerekçe ilkesi, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 77/31 sayılı, “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”ın IV. İlkesi olarak yer almıştır. Buna göre; haklarını, özgürlüklerini veya çıkarlarını ihlal edici nitelikte bir idari işlem söz konusu olduğunda, ilgili bu işlemin dayanağı olan nedenlerden haberdar edilir. Bu bilgi, ya idari işlemin metninde nedenlerinin belirtilmesi şeklinde veya ilgilinin isteği üzerine, makul bir süre içersinde yazılı olarak ayrıca kendisine gösterilir.

İdari işlemlerin gerekçesinin gösterileceğine ilişkin mevzuatta açık bir hüküm olmasa dahi, Anayasanın 2. maddesinde yer alan “hukuk devleti” ilkesinin genel bir sonucu olarak bu yönde bir zorunluluktan söz edilebilir.

Danıştay bir kararında, “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkındaki Avrupa Bakanlar Komitesinin 77 sayılı kararında, ilgilinin hak ve özgürlüklerine veya çıkarlarına değinen bir idari işlem söz konusu olursa, olabilecek itiraza olanak vermek için gerekçeli olması öngörülmüştür. İdari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi, işlemi yapan idareyi yönetsel işlemin dayandığı maddi ve hukuksal nedenleri açıklamaya, uyguladığı yasayı kavramaya, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İşlemden gösterilen gerekçe işlemin yasaya uygunluğunu değerlendirme, itiraz edip etmeme ve yargı yoluna gidip gitmeme konusunda işlemin ilgisine yardımcı olur... Bütün bu düzenlemelerde idari işlemin gerekçeli olması, bir şekil şartı olarak öngörülmektedir.” görüşüne yer vermiştir.

10 Bahtiyar AKYILMAZ, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s.200, Ankara, 2000

11 Danıştay 10.Dairesinin 10.11.1994 gün ve 5633 s. Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı:90

Kaldı ki hukuk devletinde, idarenin böyle bir işlem yapmakta mutlaka haklı bir nedeni vardır düşüncesinden hareket edilemez. Hukuk devleti düşüncesi idari makamları, bir işlemi tesis etmeye ya da bu değerlendirmeyi yapmaya sevk eden saiki açıklama yükümlülüğü altına sokar.

Sicil amirleri tarafından, memurların mesleki ehliyetlerinin ve görevde gösterdikleri başarılarının veya ehliyetsizlik ve başarısızlıklarının takdir edildiği sicil raporları, idarenin diğer işlemlerine göre takdir yetkisinin yogan olarak kullanıldığı bir idari işlem türüdür. Dolayısıyla bu işlemlerin tesisi sırasında sicil amirince kullanılacak takdir yetkisinin; eşit, adil, objektif ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılması gereği önem kazanır.

Devlet memurlarının, görev teminatını haiz olması karşısında; hukuka aykırı bir sicil değerlendirmesi sonucu bu güvence sistemi işlevsiz kılınabilmektedir. Bu nedenle alt kademe kamu görevlilerinin üst kademeler için yetiştirilmesinde ve belirlenmesinde önemli bir işleve sahip olan sicil raporlarına ilişkin takdir yetkisinin kullanılmasında, adalet duygularıyla hareket etme gereği, vicdani bir sorumluluğu da içermektedir.

Esasen amir durumunda olan kamu görevlilerinin, astları hakkındaki tüm iş ve işlemlerinde adilane davranması yasal bir zorunluluktur. 657 sayılı Yasanın 10/2. maddesinde, "Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirlenen esaslar içinde kullanır" buyruğu sicil raporlarının düzenlenmesinde de geçerli bir ilkedir.

Ayrıca maddenin 1. fıkrasında yer alan "Devlet memurları amiri olduktan kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmelikler ile belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar" hükmü gereği, sicili olumsuz düzenlenen memurun amirinin de, bu başarısızlığa ilişkin sorumluluğunun bulunabileceğini unutmamak gerekir.

Nitekim, Sicil Yönetmeliğinin 18/2. maddesinde, sicil amirlerinin maiyetlerince çalışan memurları değerlendirmedeki başarısının, üst sicil amirleri tarafından, kendilerinin değerlendirilmesinde de dikkate alınacağı, kurala bağlanmıştır.

Her yıl için yeniden düzenlenen ve kamu görevlilerinin o yıl içindeki kişisel yapısı ve eğilimleriyle hizmete ilişkin bilgi, beceri ve çalışmalarının yetkili amirlerce değerlendirilmesini içeren sicil raporlarında yer alan kimi soruların, nitelikleri itibarıyla gözlem ve kanaate dayalı cevapları gerektirmesine ve dolayısıyla idareye bu somlara verilen yanıtların gerçekliğini somut bilgi ve belgelerle kanıtlama zorunluluğu yüklenememesine karşın, sicil raporlarının

özellikle ilgilinin yürüttüğü görevdeki bilgi ve başarı düzeyi, iş disiplini ve verimliliği gibi kimi konularla ilgili sorularına verilen yanıtların olumsuz olması halinde, bu değerlendirmeye yol açan nedenlerin ve bu olumsuzluğun hizmete etkisinin somut olarak ortaya konulması zorunludur.

Sicil üstlerinin, kabul edilebilir nedenlere ve kanıtlara dayanmaksızın ilgililerin istikrarlı olan ve yüksek seviyede gerçekleşen sicil eğiliminden ani ve açık bir sapmaya yol açacak ve safahatıyla çelişecek bir şekilde not ve kanaat belirtmeleri durumunda, takdir yetkisinin hukuka aykırı kullanıldığından söz edilebilir.

Buna karşın sicil üstleri, önceki yıllara ait sicil notları ve kanaatleri ile bağlı olmaksızın, personelin görevinde gösterdiği çalışma düzeyini önceki yıllardan bağımsız surette takdir etmek ve değerlendirmek, objektif ve tarafsız sicil düzenlemek görev ve yetkisiyle donatılmıştır. Aksı takdirde, sicile konu personelin sicil dönemindeki çalışma seviyesini gerçeklere uygun surette değerlendirme olanağı kalmamış olacağından, bu müesseseden beklenen kamu yararı gerçekleşmez.^{12 13}

Bir Devlet memurunun sicilinin düzenlenmesinde, objektif ölçütlerin esas alınması, sicil yılı boyunca vaki başarısının ya da başarısızlığının, görev zafiyeti hallerinin, disiplin bozucu tutum ve davranışlarının, eş deyişle liyakat ya da liyakatsizliğinin, yargı denetimine el verişli somut neden ve gerekçelerle ortaya konması gerektiği, tam bir tarafsızlık, adalet ve objektif vicdani kanaatle birlikte, bu halleri somut bir şekilde ortaya koyan yazılı bilgi ve belgelerin mevcudiyeti durumunda sağlıklı sayılacağı, salt “takdir yetkisi”ne dayanılarak verilmiş, hiçbir belgeye dayanmayan “görevde başarısızlık” iddiasına dayalı bir olumsuz sicil, sübjektif bir sicil mesabesinden öteye gidemeyeceği, kaldı ki “kamu yararı”na kullanılması zorunluluğu olan takdir yetkisinin “objektif” ölçütlere göre kullanıldığının kanıtlanmasının da, başkaca bir hukuki olanağının mevcut olmadığı, belirtilen bu esaslara aykırı düzenlenen sicillerin ise hukuken sakatlanmış olacağı açıktır.

Dolayısıyla sicil raporlarının düzenlenmesi sırasında kullanılan takdir yetkisinin hukuka uygunluğu yargı denetimine tabi olduğundan, bu yargısal denetimin sağlanabilmesi için bu yoldaki takdiri destekleyen bilgi ve belgelerin, takdir nedenlerini somutlaştırması gerekmektedir.

Objektif esaslara dayanması gereken sicil raporlarındaki değerlendirmelerde çok kısa sürede meydana gelen olağan dışı değişikliklerin, yalnızca sicil

12 AYİM 1.Dairesinin 20.1.2004 gün ve 138 s. Kararı, AYİM Dergisi, Sayı:19,K:2

13 AYİM 3.Dairesinin 31.11.2003 gün ve 214 s. Kararı, AYİM Dergisi, Sayı:19,K:2

amirinin kanaati olarak açıklanması yeterli değildir. Sicilin olumsuz doldurulmasının somut gerekçelerinin gösterilmesi gerekir.^{14 15 16}

b. Sicil Raporlarında Memurların Değerlendirilmesi

Sicil raporlarında memurun yaptığı kamu görevine ilişkin olarak; sorumluluk duygusu, görevine bağlılığı, mesleki bilgisi ve gelişimi, intizam ve dikkati, işbirliği yapmada ve değişen şartlara uymada gösterdiği başarı, tarafsızlığı, disiplini, görevi nedeniyle muhatap olduğu insanlara karşı tutum ve davranışları, görevindeki çalışkanlığı, yeteneği ve verimliliği, idareci ise yöneticiliğe ilişkin başarısı ve yeteneklerinin not esasına göre değerlendirilmesinin yanı sıra, Sicil Yönetmeliğin 17. maddesinde belirtilen şahsi hallerinden; dış görünüşü, alkol ve kumar alışkanlığı ve güvenilirliği gibi haller de notsuz görüş olarak sicil değerlendirmesine tabi tutulur.

Bu değerlendirmeyi yapmaya yetkili sicil amiri raporlarını itinalı, doğru ve tarafsız bir şekilde düzenlerken; Devlete sadakat ve bağlılığı, memuriyet sıfatının gerektirdiği şeref ve itibar ile hizmetlerin süratli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini; güvenilir ve yetenekli memurların yükselmelerini, diğerlerinin ise kamu hizmetlerinden uzaklaştırılmaları gereğini esas alır.¹⁶

Sicil raporlarında yer alan bir biri ile bağlantılı değerlendirme konularında verilen notların tutarlı olması gerektiği gibi, bağımsız değerlendirme konularında verilen notların da diğerini etkilememesi gerekmektedir. Konunun işlendiği bir Danıştay Kararında , davacının sicil değerlendirmesinin orta olarak hükmedildiği olayda buna gerekçe olarak; mesai saatlerinin sabah 8.30-12.30, öğleden sonra 13.30-17.30 düzenlenmesi ve bu mesai saatlerine uyulması gerektiğinin bütün personele bildirilmesine rağmen, davacının 31.5.2001 tarihinde öğleden sonraki mesaiye saat 13.30’da gelmesi gerekirken görevinin başında bulunmadığı, görevine geç geldiği, bu tutum ve davranışı nedeniyle görevinde gerekli dikkat ve özeni göstermediği, görevine kayıtsız kaldığı belirtilerek 01.06.2001 günlü yazı ile ikaz edildiği, sicil raporunun açıklamalar bölümünde de ilgilinin mesaiye bazen geç geldiği, bu konuda ikaz edildiği, sık sık saatlik izin talebinde bulunduğu, servisteki mesai arkadaşlarının tamamına yakını ile konuşmadığı, Adana İline atanması nedeniyle ilişigini kesip ayrılırken mesai arkadaşlarıyla ve makamla vedalaşmadığı hususları gösterilmiş ise de; davacının mesaiye geç gelmesinin sadece bir günlük olaya ilişkin olması, bunun dışında her hangi bir bilgi ve belge sunulamamasının yanında, mesai arkadaşları ve makamla ilişkilerinin olumsuz olduğunun da somut olarak ortaya konu-

14 Danıştay İ.D.D.G.K’nun 17.2.1989 gün ve 16 s. Kararı, Özel Arşiv

15 Sicil Yönetmeliği m. 18/1

16 Danıştay 2.Dairesinin 31.02.2005 gün ve 328 s. Kararı, DD, Sayı: 1 10

lamadığı gibi, bütün bit hususların ise söz konusu sicil raporunun ilgili 1 ve 4.maddelerine esas teşkil edebileceği, diğer maddelerde yer alan hususları ise etkilemeyeceğinden, davacının sicil başarı değerlendirmesinin orta olarak düzenlenmesinin “sicillerin objektifliği ilkesine” aykırı hareket edilmesi nedeniyle hukuka uyarlık bulunmadığı görüşüne yer verilmiştir.

Sicil raporlarının düzenlenmesi sırasında sicil amirlerinin o sicil dönemine ilişkin sağlıklı gözlemlere dayanması ve hakkında değerlendirme yaptığı memurun kusur ve noksanlıklarını olabildiğince somutlaştırması gerekmektedir.

Bir yargı kararında¹⁷, davacının sicil raporunda mesleki ehliyetinin ve şahsi meziyetlerinin onu yakından tanıyan birinci sicil amirince ilgili her sütuna yüksek puanlar verilerek ortalama 92 puan ile tespit edilmesine karşın, olumsuz değerlendirmeye dayanak oluşturabilecek somut tespitler olmaksızın subjektif nedenlerle ikinci sicil amirince 25 puan verilerek sicilün olumsuz düzenlenmesinde sözü edilen Yönetmelikte öngörülen sicil amirlerinin sicil raporlarını doğru ve tarafsız bir şekilde düzenlemeleri gereği ilkesine uyarlık görülmediği, görüşüne yer verilmiştir.

Konuya ilişkin başka bir kararda ise, Devlet memurları hakkında düzenlenen sicil raporlarının memurların o yılki çalışmalarının ve davranışlarının sicil amirlerince değerlendirilmesi sonucu objektif esaslara ve hukuk kurallarına uygun olarak düzenlenmesi, menfi kısımlara ilişkin görüş ve kanaatlerin ise somut bilgi ve belgelerle kanıtlanması gerektiği memur hukukunun bilinen ilkelerindendir.

Devlet Memurlarının siciller, sicil amirlerinin, memurun genel durum ve davranışları hakkında düşünceleri, -şahsiyet değerlendirmesi- memurun mesleki ehliyeti hakkındaki sorulara verilen notlar -görevde gösterilen başarının değerlendirilmesi- ve memurun yöneticilik ehliyeti hakkındaki sorulara verilen notlarından oluşmaktadır.

Bu soruların kimilerine verilen yanıtların olumsuz olması halinde bu değerlendirmeye yol açan nedenlerin somut olarak ortaya konması gerektiği açık olup, bu soruların kimilerinin de nitelikleri itibarıyla gözlem ve kanaate dayalı cevaplar gerektirmesi nedeniyle idareye bu sorulara verilen yanıtların gerçekliğini somut bilgi ve belgelerle kanıtlanması zorunluluğu yükletilmesine imkan bulunmamaktadır, görüşüne yer verilmiştir.

Sicil raporlarında, değerlendirme konuları hakkındaki kanaatlerin birbiriyle çelişkili olmamasına dikkat etmek gerekir.

17 Danıştay 12.Dairesinin 27.2.2002 gün ve 669 s. Kararı, Yayınlanmamıştır.

18 Danıştay 12.Dairesinin 5.12.2000 gün ve 4456 s. Kararı, Yayınlanmamıştır.

Sicilin kanaat bölümü ile hüküm fıkrası arasında uyum bulunmaması, işlemi hukuka aykırı kılar.¹⁹

Bir kararda^{20 21}, davacının son altı yıllık sicillerinin orta derecede olduğu da göz önüne alındığında, disiplin cezaları ile sicilleri birlikte değerlendirildiğinde, sicilinin olumsuz düzenlenmesinde ve buna bağlı olarak terfi işleminin yapılmaması, ikramiye ve ek ödmeden faydalandırılmamasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı görüşüne yer verilmiştir.

Tek bir olaya dayanılarak sicilın bu olaydan etkilenmeyecek hanelerinin de olumsuz olarak doldurulması hukuka aykırı düşerek Verilen sicil notlarında, memurların sicil alma eğilimleri ve sicil dönemindeki performansı ile aldığı cezalar, paralellik sağlamalıdır.^{22 23}

c. Sicil Raporlarının Düzenlenme Biçimi

Sicil Yönetmeliğinin 16. maddesi uyarınca sicil amirleri, memurların mesleki, yöneticilik ve yurtdışı görevlerdeki ehliyetlerinin belirlenmesini sağlayan soruların her birini, ihtiva ettikleri unsurları esas almak suretiyle 100 tam not üzerinden değerlendirir ve sorulara verdikleri notların toplamını som sayısına bölerek, memurların sicil notunu tespit ederler. Her bir sicil amirince bu şekilde belirlenen sicil notlarının toplamının sicil amiri sayısına bölünmesi suretiyle de memurların sicil not ortalaması bulunur ve buna göre sicil notu ortalaması; 60'dan 75'e kadar olanlar orta, 76'dan 89'a kadar olanlar iyi, 90'dan 100'e kadar olanlar çok iyi derecede başarılı -olumlu- sayılır. Bunun bir sonucu olarak 59 ve daha aşağı not alanlar ise yetersiz görülmüş, olumsuz sicil almış sayılırlar.

Raporlar, Sicil Yönetmeliğinin 18. maddesinde belirtilen biçimde doldurulur. Buna göre; sicil raporlarında karalama yapılmaz. Fazla veya yanlış yazılan kelime ve notlar okunacak surette üstü çizilerek doğrusu yazıldıktan sonra keyfiyet imza ile tevsik edilir.

Aksi bir uygulama, sicil işleminin şekil şartına aykırılık teşkil eder. Konuya ilişkin bir yargı kararında², sicil raporunda her haneye takdir edilen notlar ile bu notların toplamının tamamen karartılarak bozulduğu ve okunaksız hale getirilerek düzeltme yapıldığından, bu durumda düzenlenen sicilın "şekil unsuru" yönünden sakatlandığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir.

19 Danıştay 5.Dairesinin 21.5.1985 gün ve 1359 s. Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı:60-61

20 Danıştay 12.Dairesinin 10.10.2002 gün ve 3011 s. Kararı, Yayınlanmamıştır.

21 Danıştay 5.Dairesinin 24.2.1993 gün ve 794 s. Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı:88

22 AYİM 1 .Dairesinin 9.12.2003 gün ve 1591 s. Kararı, AYİM Dergisi, Sayı:19,K:2

23 AYİM 1.Dairesinin 30.9.1997 gün ve 632 s. Kararı, AYİM Dergisi Sayı: 11

Memurların sicil notu, sicil amirlerince takdir olunan notların aritmetik ortalamasına göre tespit edilir. Sicil notu ve ortalaması hesaplanırken çıkan kesirler tam sayıya tamamlanır. “

Bu şekilde yapılacak bir hesaplamaadan çıkan kesrin büyüklüğü veya küçüklüğü konusunda bir sınırlama getirilmemiş olduğundan; 0.01 'den 0.99'a kadar olan tüm kesirlerin tam sayı olan 1 'e tamamlanarak, kesirli olan sonucun kesirsiz halinin 1 puan fazlasının, sicil notu ve sicil notu ortalaması olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan, her derecedeki sicil amirlerinin yaptıkları değerlendirmeler birbirinden bağımsız olup aynı şekilde etkili ve geçerlidir. Ancak birinci ve ikinci sicil amirlerince yapılan değerlendirmelerin memurun sicilinin olumlu veya olumsuz olmasına tesir etmesi veya ortalama sicil notu aralarında 10 veya daha fazla fark olması halinde varsa üçüncü sicil amirinin kanaatine başvurulur ve üçüncü sicil amirinin değerlendirmesi esas alınır.^{24 26 27}

Bir başka ifadeyle, sicil amirlerinden birinin değerlendirmesi olumlu (ortalama 60 puan) diğerinin değerlendirmesi ise olumsuz (ortalama 55 puan) ise, sicil notu olumsuz (58 puan) olacağından aradaki fark 10 puandan az olmasına karşın, sicil amirlerinden birinin verdiği not nedeniyle olumsuz sonuç doğduğundan üçüncü sicil amirinin kanaatine başvurulacaktır. Bu takdirde üçüncü sicil amirince yapılacak sicil değerlendirmesi o sicil dönemi için geçerli sicil raporu olacaktır.

Konuya ilişkin bir yargı kararında da²⁶, birinci ve ikinci sicil amirlerince yapılan değerlendirmenin sicil notunun olumlu veya olumsuz şekilde oluşmasını gerektirecek biçimde farklılık göstermesi veya bu iki amirin sicil notları arasında 10 veya daha fazla fark olması halinde üçüncü sicil amirinin değerlendirmesinin nihai sicil notu olduğu, görüşüne yer verilmiştir.

Bu takdirde, üçüncü sicil amirinin bulunmaması halinde, ikinci sicil amirinin değerlendirmesi geçerlidir. Tek sicil amiri bulunması halinde ise onun değerlendirmesi ile yetinilir.²⁷

Bir davada²⁸, birinci ve ikinci sicil amirlerince yapılan değerlendirmelerin sicilinin olumlu veya olumsuz olmasını etkilemesi halinde üçüncü sicil amirinin değerlendirmesine başvurulacağı, bu sicil amirinin değerlendirmesine göre dö-

24 Sicil Yönetmeliği m.20/1.m. 16/2

26 Sicil Yönetmeliği m.20/1

26 Danıştay 5.Dairesinin 28.3.1990 gün ve 650 s. Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı:80

27 Sicil Yönetmeliği m.20/1,2

28 Danıştay 12.Dairesinin 20.4.2000 gün ve 1863 s. Kararı, Özel Arşiv.

nem sicilinin olumlu veya olumsuz olacağı ortaya çıkacağından, davacının üçüncü sicil amirinin olup olmadığı, ve var ise neden bu sicil amirince sicilinin düzenlenmediği araştırılarak karar verilmesi gerektiği görüşüne yer verilmiştir.

Bir başka kararda²⁰ ise, davacının görev yaptığı birimde müdür yardımcısı kadrosunun olmaması nedeniyle birinci sicil amiri olarak gözüken fen işleri müdürünce sicilinin 92 puan ortalaması ile doldurulduğu, ikinci sicil amiri belediye başkanı tarafından ise 25 puan ile değerlendirildiği anlaşılmış olup, mahkemeye iki sicil amiri tarafından verilen notların aritmetik ortalamasının alınmasının gerektiğinden söz edilmiş ise de mevzuat uyarınca her iki sicil puanı arasında 10 puandan fazla fark olduğu için üçüncü sicil amirine gidilmesi gerekirken davacının üçüncü sicil amiri bulunmadığından ikinci sicil amirinin değerlendirmesinin esas alınmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı görüşüne yer verilmiştir.

Ç. OLUMSUZ SİCİL RAPORLARI ÜZERİNE YAPILACAK İŞLEMLER

a. Olumsuz Sicil Alan Memurların Uyarılması

657 sayılı Yasanın 117. ve Sicil Yönetmeliğinin 21. maddesi uyarınca, sicil raporlarında yetersiz olarak değerlendirilmiş bulunan memurlar, bu duruma sebep olan kusur ve noksanlıklarını gidermeleri için, sicil raporlarının bunların muhafazası ile görevli makamlara en son teslim tarihini takip eden bir ay içinde, atamaya yetkili amirlerce gizli bir yazı ile uyarılır.

Hakkında olumsuz sicil raporu düzenlenen memurun, söz konusu sicil dönemi içerisindeki kusur ve noksanlıklarını bilme hakkı vardır. Bu bağlamda anılan uyarı yazısının bu bilgilendirmeyi sağlayacak açıklıkta olması zorunludur. Yani genel olarak sicil raporunun olumsuz olduğunun bildirilmesi bu bilgilendirmeyi sağlamak açısından yeterli olmadığından, sicil değerlendirmesi sonucu tespit edilen kusur ve noksanlıkların açıkça bildirilmesi gerekir ki, memura kendini düzeltme olanağı tanınsın. Aksi takdirde kusur ve noksanlıklarının ne olduğunu bilmeyen memur, ne için uyarıldığını da bilemeyeceğinden, ikaz müessesesinin gereği yerine getirilmemiş olacaktır. Buna karşın, hakkında olumsuz sicil raporu düzenlenen memura bu yolda bir uyarı yapılmaması, sicil raporunun iptalini gerektirecek nitelikte bir şekil sakatlığı olarak görülmemektedir. Konunun tartışıldığı bir yargı kararında²⁰, memurların kusur ve noksanlıkları bildirilerek uyarılması, uyarı yazısında belirtilen kusur ve noksanlıklara karşı bir ay içinde itiraz yapılabilmesini sağlamaya

29 Bkz. dip not:58

30 Danıştay 12.Dairesinin 4.12.2003 gün ve 3855 s. Kararı, Kararlar Dergisi, Sayı:5

yönelik olarak öngörülmüş olup, davacının başarısız ve disiplinsiz olduğundan bahisle sicil raporlarının olumsuz düzenlendiğinin bildirilmesi üzerine açılan davanın 1999 yılı sicili için bir ay geçirilerek kusur ve noksanlıklar belirtilmeden yapılan bildirim yazısında hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle, bildirimle ilişkin yazının davanın konusunu oluşturduğundan hareketle işlemin iptali yönünde verilen idare mahkemesi kararı bozulmuştur.

Bu bildirimin amacı Devlet memurlarının yetersizliğinin giderilmesi ve gelecekte olumsuz işlemlerden korunmasına olanak sağlanmasıdır.³¹

Bir de 657 sayılı Yasanın 125/a. Maddesinde öngörülen uyarma cezası vardır ki, hangi hallerde verileceği maddede sayılmıştır.

Bu itibarla, bozuk sicil nedeniyle tebliğ edilen uyarma yazısı ile uyarma cezasının hukuki neden ve sonuçları farklıdır. Dolayısıyla bu durum somut bir disiplinsizlik nedenine dayalı disiplin cezası niteliğinde değildir.

657 sayılı Kanunun 118.ve Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 22. maddesine göre olumsuz sicil nedeniyle tebliğ edilen uyarı yazısına karşı bir ay içerisinde -esasen uyarı yazısına konu olumsuz sicile karşı- idari itiraz yolu öngörülmüştür.

Hal böyle olunca, “uyarı yazısı” olumsuz sicilin, ilgisine bir tür özel tebliğ yöntemiştir. Usulüne uygun bir tebliğ olmaksızın idarenin arşivinde tutulan bir sicil raporunun sahibi için bir hüküm ifade etmeyeceği açıktır. Durum, 657 sayılı Yasanın 10. maddesinde yer alan “amir durumunda olan devlet memurlarının, maiyetindeki memurları yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar” hükmü ile birlikte değerlendirildiğinde; daha baştan kusur ve noksanlıkları mevzuat hılasına kendisine bildirilmeyen memurların kendini düzeltme ve yetiştirmesi imkanı sekteye uğramaktadır.

Ancak idari işlemlerin tebliğ, bu hukuki muamelenin yapıcı unsuru olmadığından, idari işlemin aleniyet kazanması aracı olduğundan, bu yolda bir uyarı yazısı yazılmaması ilgili sicil raporunu -kararda belirtildiği gibi- sakatlamayan bir şekil eksikliği niteliğinde olabilir. Ancak takip eden yıl olumsuz sicili için kişi kendisinin zamanında uyarılmayarak, kendisini düzeltme, kusurlu görülen hallerine dikkat etme olanağı tanınmadığı için bu sicil raporunu hukuka aykırılık ile kusurlandırma yoluna gidebilir.

Sonuç olarak, “uyarma yazısı” kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olan sicil raporunun bildirimine ilişkin olup, bu yazının dava konusu edilebilme olanağı yoktur, dolayısıyla bu yazı ile bildirilen sicil raporunun dava konusu edilmesi gerekir.

31 AYİM Daireler Kurulunun 07.01.1999 gün ve 6 sayılı Kararı, AYİM Dergisi, Sayı: 13

b. Sicil Raporlarının Hukuksal Etkileri

657 sayılı Yasanın 64/B maddesinde, Devlet memurlarının kademe ilerlemesi yapılabilmesi için o yıl içinde olumlu sicil alınmış bulunması şart koşulmuş, derece yükselmesinin şartlarını düzenleyen 68. maddenin, A/d bendinde de, memurun sicil bakımından üst derecelere yükselebilecek nitelikte bulunduğu saptanması gerektiği belirtilmiştir.

Sicil raporu olumlu olan ve 657 sayılı Kanunun maddesinde aranılan diğer şartları da taşıyan kişinin, müfettiş raporunda yer alan terfie layık olmadığı görüşüne dayanılarak kademe ilerlemesinin yapılmamasında -sicil raporunun hukuksal etkisi karşısında- hukuka uyarlık bulunmamıştır

Ayrıca aynı Yasanın 64. maddesine, 29.1.1984 gün ve 243 sayılı K.H.K' nin 9. maddesiyle getirilen ek fıkra uyarınca, Devlet memurlarından 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı olanların aylık (maaş hak ediş) derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanacağı, hükme bağlanmıştır.

Bir kararda³³, 6 5 7 sayılı Yasanın 37. ve 64. maddelerini değiştirilen metni 21.12.1984 tarihinde yürürlüğe girdiğine göre, maddelerde geçen “altı yıllık sicil notu ortalaması” ibaresinin ilk uygulaması yönünden değerlendirmeye esas alınacak devrenin 31.12.1984 tarihinden önceki altı yıl olduğu, görüşüne yer verilmiştir.

Madde ile sicil ortalamasının saptanması için özel bir düzenleme öngörülmediğinden, genel sicil ortalaması hesaplama yöntemi uygulanarak, ardışık 6 yıl notları toplanıp 6'ya bölünmek suretiyle, çıkan rakamın kesirli olması (89.1 gibi) halinde de bu sayı tama (90"a) tamamlanarak ortalama saptanır.

Olumlu sicil raporları ilgisine tebliğ edilmediğinden, 6 yıl üst üste olumlu sicil almış olan memurun, sicil ortalamasını bilemeyeceği kuşkusuzdur. Hal böyle olunca, 6 yıllık sicil ortalaması olarak bu başarıyı göstermiş olacağı kanısında olan memurun, bu madde uyarınca idareye başvurarak intibakının yapılmasını istemesi gerekir. Bu başvurunun, ortalamanın tutturulmadığı nedeniyle reddi halinde ise, ilgili tarafından ortalamayı aşağı çeken ilgili yıl olumlu siciline karşı iptal davası açarak, ilgili sicil raporunun yargısal denetimini sağlaması mümkündür.

Öte yandan, kurumlarca yapılan genel düzenlemeler ile getirilen özel hükümler gereği, görevde yükselme, üst görevlere atanma, yurtdışına gönderme ve

32 Danıştay 12.Dairesinin 10.10.2002 gün ve 3005 s. Kararı, Kararlar Dergisi, Sayı: 1 "

33 Danıştay İ.D.D.G.K'nun 9.10.2003 gün ve 692 s. Kararı, Kararlar Dergisi, Sayı:3

hizmet içi eğitime kabul etme gibi durumlar için de olumlu sicil alma veya belirtilen belirli bir seviyenin üstünde sicil notuna sahip olma koşullarının getirildiği bilinmektedir.

Disiplin cezaları açısından da, olumlu sicil sahibi olmak cezanın takdirinde hafifletici sebep sayılmıştır. Buna göre, 657 sayılı Yasanın 125/3. maddesinde, geçmiş hizmetleri sırasında çalışmaları olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan memurlar için uygulanacak cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir, yolundaki hükümle idareye tanınan takdir yetkisiyle, disiplin cezasını gerektiren her olaya özgü durum göz önüne alınarak uygulama yapma olanağı tanınmıştır.

Olumsuz sicil raporları en ağır hukuksal etkilerini aday memurlar üzerinde doğurmaktadır; 657 sayılı Yasanın 58. maddesinde, “adaylık devresi içinde... olumlu sicil alan adayların asil memurluğa atanacağı” kurala bağlanmadan önce, Yasanın 57. maddesinde, “...adaylardan olumlu sicil alamayanların... ilişkilerinin kesileceği” belirtildikten sonra, bu şekilde ilişkileri kesilenlerin 3 yıl süre ile Devlet memurluğuna alınamayacakları da hükme bağlanmıştır.

Adaylık süresi içerisinde yedi ayrı disiplin cezası alan, sözlü uyarılara rağmen disiplinsiz hareketlerine devam eden davacının, adaylık süresi sonunda olumlu sicil almaması nedeniyle, aday memurluğunun sona erdirilmesinde hukuka aykırılık bulunmamıştır.³⁴

657 sayılı Yasanın 54. maddesinde, Devlet memurlarının adaylık süresinin bir yıldan az iki yıldan çok olamayacağı belirtildiğinden, bunların sicil dönemleri adaylığa başladığı tarihten itibaren bir yıldır. Öte yandan, adaylık süresinin iki yıldan fazla tutularak son yıl düzenlenen olumsuz sicil raporuna dayalı olarak adaylığına son verilmesi de hukuka aykırı düşer. Konuya ilişkin bir kararda³⁵, davacının iki yıllık adaylık süresinin sonunda “asaletinin tasdik edilmemesine ve adaylık süresinin bir yıl daha uzatılmasına” karar alındığı, uzatılan adaylık süresi içerisinde ise olumsuz sicil raporu düzenlenerek görevine son verildiği anlaşılmakla; yasal adaylık süresi sonunda görevlerinde yeterli olduğu anlaşılanların asaletinin onanacağı, görevlerini yapamayacağı anlaşılanların ise yine aynı sürenin sonunda görevine son verileceğinin açık olduğu, buna karşın adaylık süresinin bir yıl daha uzatılarak bu uzatma döneminde olumsuz sicil düzenlenmek suretiyle ilgiliyi olumsuz yönde etkileyecek bir sonuç çıkarılamayacağı, kaldı ki davacının ilk iki yıllık adaylık süresi içindeki sicillerinin olumlu

34 Bkz. dip not:56

35 Danıştay 12.Dairesinin 19.10.1998 gün ve 2434 s. Kararı, Özel Arşiv.

olduğu anlaşıldığından, artık asli memur statüsünü kazandığının kabulü gerekeceği, sonucuna varılmıştır.

Bir başka deyişle, usulsüz bir uzatma döneminde düzenlenen olumsuz sicil raporu da asli memur için düzenlenmiş kabul edilmiştir.

657 sayılı Yasanın 120. maddesinde de, iki yıl üst üste olumsuz sicil alan memurların başka bir sicil amirinin emrine atanacağı, bu takdirde üçüncü yılsonunda da olumsuz sicil alanların memuriyetle ilişkisinin kesilerek, koşulları taşınması halinde emeklilik ile ilgilendirileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla bu şartların gerçekleşmesi halinde idare bağlı yetki içinde olup, memurun ilişkisini kesip kesmeme konusunda bir takdir yetkisi yoktur.

c. Sicil Raporlarına Karşı İdari İtiraz Hakkı

Haklarında düzenlenen olumsuz sicil raporu nedeniyle uyarı yazısı tebliğ edilen memurlar, uyarı yazısında belirtilen kusur ve noksanlıklara karşı, bu yazıyı tebellüğ ettikleri tarihi takip eden bir ay içerisinde, atamaya yetkili amirleri nezdinde yazılı olarak itiraz edebilirler.³⁶

İtirazlar, atamaya yetkili amirlerce veya bunların görevlendirecekleri (itiraz edilen değerlendirmeyi yapan sicil amiriyle aynı veya daha üst derecede bulunan) bir memur tarafından incelenir. İnceleme, gerektiğinde memurun özlük ve sicil dosyası ile konuyla ilgili diğer bilgi ve belgeler de tetkik edilerek tamamlanır. İnceleme sonucuna göre atamaya yetkili amir kararını iki ay içinde ilgiliye bildirir.³⁷

Bu bağlamda, itiraza bakan amirin sicil raporunu gerçeğe aykırı bulması halinde ne yapacağı belirtilmemiştir. Ancak bu maddenin Sicil Yönetmeliğinin 20/3. maddesiyle birlikte ele alınması halinde, “Garez veya özel maksatla memur hakkında gerçeğe aykırı değerlendirme yaptığı anlaşılan sicil amirinin değerlendirmesi geçersiz sayılarak memur hakkında varsa diğer sicil amir veya amirlerinin değerlendirmesine göre, yoksa o sicil döneminde son üç yılın aritmetik ortalaması esas alınarak buna göre işlem yapılır.” Hükmünün uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

d. Sicil Raporlarının Gizliliği ve Bilgi Edinme Hakkı

Devlet Memurları Sicil Mevzuatında sicil raporlarının gizli olduğu belirtilmesine karşın, bu düzenlemelerden sonra 24.4.2004 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu uyarınca bu gizlilik ortadan kalkmıştır.

³⁶ Sicil Yönetmeliği m.22, 23 77

³⁷ Sicil Yönetmeliği m.23

Anılan Yasada yer alan düzenlemelere göre; herkes bilgi edinme hakkına sahiptir(m.4). Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler. Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz(m.5).

Açıklanması halinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibariyle Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi ve belgeler(m.16) ile açıklanması ya da zamanından önce açıklanması halinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi ve belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır(m.17).

Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları s aklıdır (m.25).

Sivil ve askeri istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır. Ancak, bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir(m. 18).

Aktarılan Yasa hükümlerinin birlikte yorumlanmasından, sicil raporlarının üçüncü şahıslara karşı gizliliği devam etmekle birlikte, hakkında sicil raporu düzenlenen ilgililer için bu gizliliğin kaldırılmış olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda olumlu sicillere -60 puan ve üstü- dahi bilgi edinme hakkı kapsamında erişmek mümkündür. Zira gerek bazı görevde yükselmelerde belirli bir düzeyin üzerinde (örneğin 70 puan gibi) olumlu sicil almak koşulu öngörülmesi, gerekse altı yıllık sicil ortalamasının 90 puan ve üzerinde olması halinde bir kademe verilmesi gibi nedenlerle olumlu sicillerin düzeyinin de ilgililerin mesleki geleceğini etkilediği açıktır. Bu bağlamda olumlu sicillerin de bilgi edinme hakkı kapsamında başvuru sahibine bildirilmesi zorunludur.

Yasanın 6.maddesinde ilgililerin bilgi edinme başvurularının esas ve usulleri düzenlenmiştir.

Kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş işgünü içinde sağlarlar. (m.11). Bilgi edinme başvuruları ile ilgili cevaplar yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirilir(m. 12). Başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyası verilir(m.10).

KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA YENİ BİR OLGU: E-DEVLET

Servet GÜNGÖR*

1. GİRİŞ

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin bir parçası olan e-devlet olgusu, 1990'lı yılların sonlarına doğru ülkelerin en önemli gündem maddelerinden birisi haline gelmiştir. Elektronik devlet dalgası kamu kurumları ve kamu yönetim sistemleri aracılığıyla tüm dünyada hızla yayılmaya başlamıştır. Günümüzde ülkeler kamu hizmetlerini diğer kamu kurumlarına, vatandaşlara, iş çevrelerine ve sivil toplum kuruluşlarına daha hızlı ve etkin bir şekilde sunmak amacıyla, her geçen gün daha yoğun bir şekilde bilgi ve iletişim teknolojilerinden, özellikle de internet veya web tabanlı ağ sisteminden faydalanmaktadırlar.

Bilindiği üzere kamunun en temel fonksiyonlarından birisi kamu hizmetlerini vatandaşlara sunmaktır. Tarih boyunca toplumsal gelişmelerin kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunumunda bir araç olan kamu yapılanması üzerinde oldukça etkili olduğu görülmüştür. En yalın ifadeyle toplumların maruz kaldıkları güncel teknolojik gelişmeler dünya genelinde ülkeler açısından kamu hizmetlerinin sunumunda yeni yöntem arayışlarını kaçınılmaz kılmıştır. Bu bağlamda e-devlet kamu hizmetlerinin sunumunda geleneksel yöntemlere alternatif bir hizmet sunum yöntemi olarak ön plana çıkmıştır. Güncel e-devlet girişimleri, teknolojinin yeni hizmet sunum mekanizmalarıyla bir araya getirilmesinin kamuyu daha etkin, daha etkili, daha şeffaf ve daha vatandaş odaklı kılacağını göstermiştir. Bunun yanında çağdaş ülkelerde görülen e-devlet uygulamaları, e-devlet olgusunun ülkeleri sanayi toplumundan bilgi toplumuna dönüştürecek potansiyele de sahip olduğunu göstermektedir. Özel sektördeki başarılı elektronik ticaret deneyimi öncelikle gelişmiş ülkelerde e-devlet girişimlerinin esin kaynağı olmuştur. Daha sonra ise e-devlet uygulamaları tüm dünyaya yayılmıştır.

* Kulp Kaymakamı, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi

Bu çalışma e-devlet kavramının açıklanması, e-devlet olgusunun ortaya çıkışının, gelişiminin ve dünya genelinde yaygınlaşmasının tarihsel süreç içerisinde detaylandırılması amacındadır. Çalışmada aynı zamanda elektronik devlet uygulamalarını içselleştirmek gayesiyle dünya ülkelerince ortaya atılan e-devlet yaklaşımları ile ulusal e-devlet stratejileri ve e-devletin aşama ve sektörleri gibi konulara da yer verilecektir.

2. E-DEVLET KAVRAMI

E-Devlet kavramının kendine özgü tek bir tanımı yoktur. Bazı araştırmacılar elektronik devlet kavramını, kamuda istihdam imkânları konusunda teknolojik imkânlar aracılığıyla bilgi sahibi olmak, internet aracılığıyla sosyal yardımlar için başvurmamak ve birden fazla kamu kurumunun istifadesine sunmak üzere ortak veritabanları oluşturmak gibi çok özel e-devlet uygulama örneklerinden hareketle tanımlamaya çalışmaktadırlar. Diğer bir grup araştırmacı ise kavramı genel olarak kamu hizmetlerinin sunumunda otomasyonun sağlanması olarak tanımlamaktadır. (Pascual, 2003). Konuyla ilgili literatür taramalarında kavramın geniş ve dar açılardan yapılmış tanımlarına rastlamak mümkündür. Konuya dar açıdan yaklaşan araştırmacılar çoğunlukla bilgi iletişim teknolojilerinin geleneksel kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerine etkileri üzerine odaklanmaktadırlar. Bu durum e-devlet olgusunun, kamu ile vatandaşlar, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında mevcut ilişkileri köklü bir şekilde değiştirme potansiyelinin gözden kaçmasına neden olmaktadır.

Dar anlamda Holmes e-devleti “kamu hizmetlerinin daha uygun, müşteri odaklı, düşük maliyetli, farklı ve daha iyi bir yöntemle sunulması için teknolojinin özellikle de internetin kullanımı” (Holmes, 2001: 2) olarak tanımlamaktadır. Moon tarafından yapılan tanımlama ise daha ileri giderek kamu hizmetlerinin üretim sürecini de içermektedir (Moon, 2002). Moon’un tanımlamasına göre elektronik devlet bilgi ve iletişim teknolojileri uygulamaları aracılığıyla kamu hizmetlerinin üretilmesi ve vatandaşlara sunumudur. Bir diğer ifadeyle e-devlet “her düzeydeki kamu kurumlarının kendi aralarında, vatandaşlarla, özel sektör kuruluşlarıyla ve sivil toplum örgütleriyle elektronik ortamda gerçekleşen tüm kamusal faaliyetlerdir” (Fang, 2002:3). Son olarak, dar açılı özel sektör yaklaşımı elektronik devlet kavramını vatandaşlara, özel sektöre ve diğer ortaklara kolaylık ve fayda sağlamak için kamu hizmetlerine erişimin ve kamu hizmetlerinin sunumunun teknolojinin yoğun kullanımıyla sağlanması olarak tanımlanmıştır (Deloitte Research, 2000).

Dar açılı e-devlet tanımlarının aksine geniş açılı tanımlamalar, daha çok e-devlet süreci ve e-devletin uzun erimli kamu yapılanmasını dönüştürücü rolü

üzerine odaklanmaktadır. E-Devlet girişimlerini başlı başına bir sonuç olmaktan çok sonuca giden bir süreç olarak algılayan Gartner Grubu, kavramı “kamu hizmetlerinin sunumunun sürekli optimizasyonu, vatandaşların kamuya katılımı, teknoloji, internet ve yeni medya araçları aracılığıyla içsel ve dışsal ilişkilerin dönüşümünün sağlanarak yönetim olgusunun tesis edilmesi” (Gartner Group, 2000) olarak tanımlamaktadır. Birleşmiş Milletler ile Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğunun ortak araştırma programı olan Küresel E-Devlet Çalışması (The Global Study of E-Government) benzer fakat daha geniş açılı bir tanımlama getirmektedir:

Geniş açıdan bakıldığında elektronik devlet kamunun gündelik faaliyetlerini hızlandırmak adına faks makinelerinden kablosuz araçlara kadar tüm bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanmayı içermektedir. Ancak, elektronik ticaret olgusunda olduğu gibi popüler e-devlet yorumları onu münhasıran internete dayalı bir eylem olarak algılamaktadır. Bu tanıma e-devletin, vatandaşların kamunun elinde mevcut bilgilere, kamusal hizmetlere ve kamunun deneyimine erişim için olanak sağladığı ve elektronik devlet olgusunda esas unsurların vatandaşların katılımı ve kamu hizmetlerinde yüksek düzeyli tatminin olduğu eklenebilir. E-devlet, kamu hizmetlerini geliştirerek, bu hizmetleri düşük maliyetle ve verimli bir şekilde sunarak kamu ile vatandaş arasındaki ilişkileri geliştirmek için hükümetler tarafından vatandaşlarına verilen kalıcı bir taahhüttür. Bu kamunun vatandaşlarına sunabileceği en iyinin pratik olarak farkına varmasıdır (UN ve ASPA, 2001:1).

OECD tarafından önerilen elektronik devlet tanımlarının ardındaki esas düşünce daha iyi yönetim amacıyla e-devletin başta internet olmak üzere bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı olarak algılanmasıdır (OECD, 2003: 23). E-devlet kavramının tanımları evrak temelli geleneksel kamu bürokrasisini aşmak için bilginin serbest dolaşımını sağlayan bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımından, vatandaşların, iş dünyasının ve çalışanların kamu hizmetlerine erişimim sağlamak için teknolojinin kullanımına kadar çeşitlenmektedir. Ancak, bu farklı bakış açılarına rağmen e-devlet yaklaşımlarının ortak unsurları da mevcuttur. Geniş açıdan bakıldığında e-devlet dört ana içsel ve dışsal özellik içermektedir: (1) Kamu kurum ve kuruluşları arasında daha etkin ve daha katılımcı bir etkileşim için güvenli bir kamu intraneti ile merkezi bir veri tabanının kurulması, (2) kamusal hizmetlerin internet üzerinden sunumu, (3) kamu ihaleleri ve kamu hizmet sözleşmeleri gibi kamusal işlemleri daha etkin kulmak için elektronik ticaret uygulamaları ve (4) daha şeffaf hesap verebilir bir kamu örgütlenmesi için dijital demokrasi uygulaması (Moon, 2002:425).

3. E-DEVLETİN ORTAYA ÇIKIŞI

İnternet kamu tarafından başlatılan bir proje olmasına rağmen, e-devletin ortaya çıkışı özel sektörde yaşanan değişimleri takip etmiştir. Yirminci yüzyıl boyunca geleneksel kamu kurumları o zamanda mevcut olan en yeni aletleri kullanmada teknolojik lider konumundaydılar. Ancak yeni teknolojileri içselleştirme hızı zaman zaman farklılıklar göstermiştir. İletişim için çok önemli olan on dokuzuncu yüzyıl icatları olan telefon ve telgraf kamu yönetimi sistemine derhal eklenip içselleştirilirken, 1960'lardaki bilgi ve iletişim teknolojilerinden kaynaklanan yeni teknolojik gelişmeler-özellikle de bilgisayarlar- kamu örgütleri tarafından görece olarak geç benimsenmiştir (Bellaruy ve Taylor, 1998: 11).

1990'lı yılların sonlarına doğru öze! sektör yeni bir hizmet sunum yöntemini keşfetmiştir. Bu yeni hizmet sunum modelinin adı elektronik ticarettir. Hizmetlerin sunumu bağlamında, kamusal mal ve hizmetler elektronik olarak sunulmaya özel sektörde sunulanlardan daha müsait olduğu için kamu yönetiminin bu alanda lider olması beklenirdi. Ancak bu alandaki önderlik özel sektöre bırakılmıştır. Daha sonra özel sektör tarafından elektronik olarak sunulan hizmetlerin sayısının ve iş hacminin artması kamunun da aynı şekilde davranması yönünde talepleri beraberinde getirmiştir (Hughes, 2003:186).

Hükümetlerin yeni teknolojileri benimsemesinin dışında vatandaşların bilgisayar teknolojisine ve internete erişimi gibi faktörler de elektronik devletin ortaya çıkmasına ve gelişmesine önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Şayet kişiler teknolojiye erişim imkânından yoksun olsalardı, e-devlet uygulamaları bireyler için hiçbir anlam ifade etmeyecekti. İlk nesil mainframe bilgisayarlar pahalı oldukları ve birçok insanın alım gücünü aştıklarından dolayı sadece büyük özel sektör işletmeleri ile kamu kurumları tarafından kullanılabilmiştir. Daha sonra, ikinci nesil mini bilgisayarlar ile üçüncü nesil mikro bilgisayarlar düşen maliyetlere paralel olarak daha yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Son olarak dördüncü nesil bilgisayarlar internetin küresel ölçekte yaygınlaşmasına, küresel bir bağlantı sağlanmasına ve bilgi iletişim teknolojilerinin gelişmesine paralel olarak toplum tarafından içselleştirilmiştir. Bireylerin bilgisayara giderek artan erişim olanağı böylece benzeri politikalar için talep yaratarak elektronik devlet olgusunun ortaya çıkmasına ve gelişmesine katkıda bulunmuştur (Kolachalam, 2002).

E-devlet girişimlerinin gelişimi bu olgunun kamu kurumları üzerindeki potansiyel rolüyle ilgilidir. Elektronik devleti daha iyi ve daha az maliyetli hizmet üreten bir kamu yönetimi yaratma yöntemi olarak tanımlayan 1993 Göre Rapo-

ru (Hughes, 2003:187) ve İngiltere’de 1996 yılında yayınlanan Kamu Hizmetlerinin Elektronik Sunumu İçin Yeşil Kitap (Green Paper for the Electronic Delivery of Services) adlı çalışmalar e-devletin kamu örgütlerinin hizmete dönük yapılanması üzerindeki potansiyel rolünün farkına varılmasının en erken örnekleridir.

4. E-DEVLETİN AŞAMALARI

E-devlet, mal ve hizmetleri elektronik ortamda pazarlamak için özel sektör tarafından uzun bir süreden beri kullanılan e-ticaret stratejilerinin kamu tarafından benimsenmesini takip etmiştir. Kamu kesiminde e-devlet olgusunun yarattığı bu radikal değişim çok çeşitli nedenlere bağlıdır. Bu nedenler kısaca internetin yaygınlaşması, artan Online nüfus, kamu hizmetlerinin elektronik ortamda düşük maliyetle sunulabileceğinin fark edilmesi ve vatandaşların kamu hizmetlerinin daha nitelikli olarak sunulması yönündeki beklentileri (O’Neill, 2001). Sadece sınırlı sayıda işlem yapmaya olanak veren erken dönem e-devlet girişimleri genellikle işlem yönünden zayıftır. Nasıl inşaat izni alınacağı veya yerel bir idarenin kısa bir tarihçesi gibi statik bilgiler bu erken dönem e-devlet uygulamalarının örneği olan web-sitelerinde yer bulmuştur.

E-devlet girişimleri gelişim düzeyi ve aşamalarına bağlı olarak sınıflandırılabilir. Elektronik devletin her bir aşaması kamu hizmetlerinin elektronik sunumu için kullanılan bilgi iletişim teknolojilerinin unsurları ve bu unsurların kullanım yoğunluğuna göre farklılaşmaktadır. Ülkeler düzeyinde görülen farklılıklara rağmen, e-devletin karmaşıklık derecesine ve bireylere sunduğu online işlemlerin nitelik ve niceliğine göre genel olarak beş aşaması olduğu kabul edilmektedir: (1) bilgi, (2) etkileşim, (3) işlem, (4) entegrasyon ve (5) katılım.

Farklı aşamalardaki e-devlet girişimleri farklı hedefleri gerçekleştirmek amacındadır. En erken dönemdeki e-devlet girişimlerinde bilgi sunumu ön plandayken, daha sonraki aşamalarda karşılıklı işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi yaşamsal öneme sahip bir amaç olarak ortaya çıkmaktadır. Elektronik devletin gelişmesini ve potansiyel faydalarını ortaya koymasını geciktiren çok çeşitli ekonomik, teknik ve siyasal sınırlamalar mevcuttur. Bu olumsuzluklara rağmen, e-devlet girişimlerinin öncelikli hedefinin kurum merkezli, sınırlı hizmet üretme kapasitesine sahip kamu yapılanmasını vatandaş odaklı, otomasyona bağlı ve kamusal mal ve hizmetleri diğer aktörlere etkin bir şekilde ulaştırma kapasitesine sahip bir kamu yapılanmasına dönüştürmek için mevcut bilgi teknolojilerinin sunduğu imkânların son haddine kadar gerçekleştirilmesi olduğu kabul edilmektedir (Seifert, 2003).

4.1. Bilgi Aşaması

Bilgi aşaması e-devlet uygulamalarının ilk ve en temel şeklidir. Aynı zamanda, bu aşama kamu kurum ve kuruluşlarının İnternet üzerinde ilk kez yer edinmelerini sembolize ettiği için “yer edinme” (Seifert, 2003) olarak da ifade edilmektedir. 2002 itibariyle dünyadaki çoğu ülkenin genel olarak e-devlet bağlamında bilgi aşamasından ileri geçtiği gözlenmiştir. Bilgi aşaması iki taraflı iletişim olanağı sağlamadığı için bu aşama genel kurumsal bilgilerin pasif sunumundan ibarettir. Bu aşamada, bilgi iletişim teknolojileri özellikle de internet, bilginin kamuoyuna açıklanması amacıyla kullanılmaktadır. Kurumların internet siteleri aracılığıyla kamuoyuna sunulan bilgiler daha çok örgütsel amaç ve stratejiler, kurumların iletişim bilgileri ve çalışma saatleriyle ilgilidir. Bu bağlamda bilgi aşaması gerçek anlamda kamu hizmetlerinin online sunumunu içermemektedir. Sınırlı güncelleme kapasitesinden dolayı, bilgi aşamasındaki temel endişe konusu kamuya sunulan bilgilerin mevcudiyetinin, doğruluğun ve doğru zamanda yayımlandığının garanti edilmesindeki zorluklardır (Hiller ve Belanger, 2001).

4.2. Etkileşim Aşaması

E-devlet uygulamalarında karşılaşılan ikinci aşama etkileşim aşamasıdır. Bu aşamada kamu kurumlarına ait internet siteleri teknik kapasite olarak kamu kurumları ile kullanıcılar arasında iki yönlü iletişime olanak vermektedir. Etkileşim aşamasında kamu kurumları bilgi ve veri transfer teknolojilerinin yanında elektronik posta sistemlerini de internet sitelerinin içine yerleştirmektedirler (Moon, 2002:426). Bu türden uygulamalar kullanıcıları kamu kurumlarına gitmekten veya kamu kurumlarını aramaktan kurtarmak için tasarlanmıştır. Kullanıcılar kamu kurumlarına adres değişikliği gibi kendileri ile ilgili bilgileri kamuya iletebilir veya online bilgi talebinde bulunabilirler. Talep edilen bilginin derhal online olarak temin edilmesi bu aşamada mümkün değildir. Ancak daha sonra normal posta veya elektronik posta aracılığıyla ulaştırılabilir. Etkileşim aşaması kamu ile kullanıcılar arasında iletişime olanak vermesine rağmen, kamu hizmetlerinin sunumunda otomasyonun sağlanması yönünden yetersizdir. E- devletin bu aşamasında görülen bu etkileşimler görece olarak basit, genel olarak bilgi sunumuna odaklı ve uygulamaların geribildirimi ile sınırlıdır (Seifert, 2003).

4.3. İşlem Aşaması

E-devletin gelişim grafiğinde üçüncü basamakta işlem aşaması yer almaktadır. İşlem aşamasındaki elektronik devlet girişimleri bilgi sunumunu esas alan ilk aşamalara kıyasla daha karmaşıktır. Bu aşamadaki uygulamalar genel olarak

günümüzde e-devletle özdeşleştirilen eylemleri bünyesinde barındırmaktadır. İşlem aşamasında kamu kurum ve kuruluşları web tabanlı hizmetleri kamu çalışanları yerine ikame ederek günün her saatinde Online kamu hizmetlerine erişime ve finansal işlemlere olanak vermektedir. İşlem tabanlı e-devlet uygulamaları anında veri tabanlarına erişim imkânı sağlanarak ve online bağlantılar kullanarak gerçekleştirilmektedir. Bu aşamada sunulan online hizmetler sayesinde vatandaşlar ruhsatlarını yenileyebilir, kendilerine tahakkuk edilen cezaları ödeyebilir, mali ve sosyal yardımlara başvurabilir ve hatta online olarak kamu ihalelerine teklif verebilirler (Hiller ve Belanger, 2001).

4.4. Entegrasyon Aşaması

Elektronik devletin gelişiminde dördüncü aşama entegrasyon aşamasıdır. Bu aşamada elektronik ortamda sunulan tüm kamu hizmetleri bir portal üzerinden entegre bir yaklaşımla sunulmaktadır. Bu sayede bireyler kamu hizmetlerinin hangi birim veya birimler tarafından sunulduğunu bilmeden bu hizmetlerden kolayca faydalanmaktadırlar (Layne ve Lee, 2001). Kamu örgütleri elektronik devletin bu aşamasında, verimliliği ve etkinliği artırmak ve kullanım kolaylığı sağlamak amacıyla çeşitli kamu hizmetlerini dikey (intergovernmental) ve yatay (intragovernmental) olarak bir araya getirmektedirler (Moon, 2002:426). Entegrasyon aşaması online kamu hizmetlerinin entegrasyonu ve buna ilişkin yedekleme sistemlerinin kurulumu bağlamında zaman ve büyük oranda kaynak gerektirdiği için kamu örgütleri için oldukça zorlu bir görevdir (Hiller ve Belanger, 2001).

4.5. Katılım Aşaması

Katılım aşaması e-devletin gelişiminde en son merhaledir. Elektronik devlet uygulamalarının bu aşamasında kamuya ait web siteleri vatandaşlar için elektronik oylama, elektronik seçmen kaydı yapabilme ve kamu politikalarına online katılım imkânlarını sunmaktadır. Katılım aşamasında kullanılan bilgi iletişim teknolojileri ve bu teknolojilerin niteliği açısından etkileşim aşamasına benzemektedir. Bu aşamada kuruluşların web siteleri üzerinden vatandaşların kullanımına izin verilen eylemler hükümetlerin günümüzdeki karar verme süreçleri ve yapıları üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Birleşmiş Milletler elektronik katılım çerçevesinde vatandaşların katılımını sağlayan ve günümüzde elektronik olarak sunulan kamu hizmetlerini elektronik bilgi (e-information), elektronik danışma (e-consultation) ve elektronik karar verme (e-decision making) olarak sınıflandırmıştır (UN, 2003).

5. E-DEVLETİN SEKTÖRLERİ

E-devlet karşılıklı etkileşim içerisinde olan kamu ile farklı taraflar arasındaki ilişkileri içerebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında elektronik devlet olgusunun dört ana sektörü vardır: (1) Kamu-Vatandaş, (2) Kamu-Özel, (3) Kamu- Kamu ve (4) Kamu-Personel. Elektronik devletin çoğu sektörü faaliyetlerinde artan bir etkileşim ve iletişim düzeyi gerektirdiği halde, farklı ülkelerde aynı e- devlet sektöründe dahi farklı iletişim ve etkileşim düzeylerine rastlamak mümkündür.

5.1. Kamu-Vatandaş Sektörü

Kamu-Vatandaş sektörü bazı gözlemcilerin elektronik devletin temel hedefi olarak algıladıkları vatandaş etkileşimini geliştirme amacıyla tasarlanmıştır (Seifert, 2003). Kamu-Vatandaş linkleri kamu hizmetlerinin sunumu ve bireylerin bundan yararlanması amacıyla bireylerle kamu arasında doğrudan bir ilişki kurmak ve kamuya ait bilgilere erişim sağlamak için düzenlenmiştir. Kamu-Vatandaş girişimleri bilginin kamuoyuna açıklanması, ruhsat yenileme, evlenme, doğum, ölüm belgelerinin talep edilmesi ve vergi beyannamelerinin doldurulması gibi hizmetlerin yanında temel kamu hizmetleri olan eğitim, sağlık, gibi konuları da içermektedir. Uzun vadede kamu-vatandaş uygulamalarının vatandaş-vatandaş etkileşimini hızlandırması ve birbirleriyle normal şartlarda bir araya gelemeyen vatandaşlarla alakalı muhtemel zaman ve coğrafik mekân bariyerlerinin üstesinden gelerek vatandaşların kamuya katılımını arttırması beklenmektedir. Elektronik oylama ve politika sürecine elektronik katılım gibi örnekler bu uzun erimli hedeflerin en somut örnekleridir (Hiller ve Belanger, 2001).

Bireylerin genel olarak e-devlet olanaklarından yoksun olması kamu-vatandaş sektörünün olumlu sonuçlarının tümünün gözlemlenmesini şu an için imkânsız kılmaktadır. Buna rağmen, bu alanda görülen uygulamalardan kaynaklanan birkaç somut avantaj göze çarpmaktadır. Kamu-vatandaş girişimleri hizmet sunum sistemleri ile yaşam olayları ve bireylerin ihtiyaçlarını bir araya getirerek, lisans yenileme, ceza ödeme ve sosyal yardım için başvurma gibi işlemleri daha kısa zamanda ve daha kolay olarak yerine getirmeyi amaçlamaktadır. İkinci olarak, bireyler artık kamu kurumlarına fiilen uğramak zorunda kalmayacaklardır. Bunun yerine bireyler hizmetlere diledikleri veya ihtiyaç duydukları yerde ve zamanda erişme olanağına sahip olacaktır. Üçüncü olarak, kamu-vatandaş uygulamaları web siteleri ve kiosklar gibi iletişim araçlarını kullanmak suretiyle kamusal bilgilere erişimi arttırmak amaçındadır. Bilginin bir merkezden kontrol edildiği, isteksizce açıklandığı ve örgütlerin iç işleyişini içermediği geleneksel

kamu yapılanmalarıyla karşılaştırıldığında, kamu-vatandaş uygulamaları vatandaşlara her tür bilgiye yüklenebilir formda erişme olanağı sunmaktadır. Son olarak, kamu-vatandaş girişimlerinin kurum merkezli, işlem esaslı kamusal fonksiyonları, vatandaşları müşteri olarak algılamak suretiyle zayıflatmak eğilimindedir (Hughes, 2003:190). Bazı gözlemcilerle göre, kamu-vatandaş girişimlerinin temel hedeflerinden biri vatandaşların çeşitli faaliyetleri gerçekleştirebilecekleri tek portallı web sitelerinin oluşturulması olmalıdır (Seifert, 2003).

Dünya genelinde uygulanan kamu-vatandaş girişimlerinin temelindeki itici etmenler, (1) başta genç nesiller ve yaşamlarının diğer alanlarında elektronik işlemleri kullanmaya alışmış olanlar olmak üzere vatandaşların talebi, (2) idari prosedürlerin tamamlanması bağlamında kamu kurumları üzerindeki zaman baskısı ve (3) artan verimlilik ve güvenli çıktılar aracılığıyla daha iyi bir yönetimi gerçekleştirme arayışıdır (Seifert, 2003).

5.2. Kamu-Özel Sektörü

Kamu-özel sektörü alanında elektronik devlet uygulamaları kamu ile özel sektör ilişkilerinin yoğunluğunu yükseltmek amacıyla dizayn edilmiştir. Kamu-özel sektör işlemleri kamu politikalarının ve düzenlemelerinin açıklanmasını ve kamuyla özel sektör arasındaki çeşitli hizmetlerin karşılıklı değiş tokuşunu içermektedir. Kamu kuruluşlarının özel sektöre yönelik sunulan hizmetleri güncel iş bilgilerinin elde edilmesini, başvuru formlarının yüklenmesini, lisansların yenilenmesini, izin işlemlerinin teminini, kurumlar vergisinin ödenmesini ve hepsinden de önemlisi elektronik olarak ihalelere katılmasını içermektedir (Pascual, 2003).

Kamu-özel sektör girişimlerinin temelinde iki temel itici güç vardır. Birinci etmen iş dünyasıdır. Birçok sektörde ihale, alım, satım, kiralama ve diğer ticari faaliyetleri yerine getirmek amacıyla elektronik araçların kullanımı yaygındır. Örneğin 2000 yılında otomotiv sanayii otomobil üreticileri ve yan sanayicilerin mal alıp satmalarına, alanda bilgi paylaşımlarına ve yeni ürünler üzerinde ortak çalışma yapmalarına imkân veren Covinist adı altında elektronik bilgi değiş tokuş sistemini kurmuştur. Özel sektörün, düşük maliyetli hizmet sunmak için elektronik uygulamalar bağlamında özel sektörden özel sektöre yönelik faaliyetlerini artırma yönündeki günden güne artan eğilimi kamu-özel sektör alanında girişimlerin de ortaya çıkmasına vesile olmuştur (Seifert, 2003). Kamu-özel sektör girişimlerine olan ilgiyi tetikleyen ikinci önemli itici unsur özellikle kamu ihaleleri alanında maliyetlerin düşürülmesine yönelik hükümetlerin artan talepleridir (Hughes, 2003:191).

Kamu sözleşmeleri ve kamu hizmetleri özel sektörün iş hacminin önemli bir bölümünü teşkil etmektedir. Özel firmalar kamunun çoğu elektronik

hizmetlerinden faydalanmalarına rağmen, kamu ile özel firmalar arasındaki online sözleşmelerin temel unsurları kamu ihaleleri, kamu sözleşmeleri, mal alım satımı ve kiralama gibi işlemleri içermektedir. Elektronik ihale kamu ile tedarikçi arasında hizmet ve malların kamu tarafından satın alınmasına ilişkin elektronik değiş tokuş sistemidir. Tipik olarak elektronik ihale web siteleri nitelikli ve kayıtlı firmalara mal ve hizmet alım ve satımı konusunda bilgilere ulaşma imkânı vermektedir. E-ihale ihale aşamasının şeffaflığını sağlamakta ve küçük firmalara büyük kamu yatırımlarına katılma imkânını tanımaktadır (Pascual, 2003).

Gelişmiş ülkelerdeki kamu ihalelerinin internet üzerinden yapılmaya başlanmasıyla birlikte kâğıt israfının ve yazışmaların azalması, gecikmelerin ortadan kalkması ve rekabet olgusunun hem kamu hem de özel sektör tarafında artması suretiyle verimlilik artışına neden olduğu gözlemlenmiştir (Hiller ve Belanger, 2001). Hatta kamu-özel sektör elektronik devlet girişimlerinin faydalarının farkına varan kimi ülkelerde kamunun kendi yönetim sistemi içerisinde kâğıtla teklif veren firmaları ücretlendirerek e-ticaret uygulamalarının gelişimine katkıda bulunulduğu da görülmüştür (Hughes, 2003:191).

5.3. Kamu-Kamu Sektörü

Kamu-kamu sektörü alandaki elektronik devlet girişimlerinin amacı bilgi ve verilerin elektronik ortamda karşılıklı değişimini sağlamaktır. Kurumlar arası ödemeler ve standart bilgi formları gibi örnekleri olan kamu-kamu sektörü uygulamaları verinin paylaşımını ve kamu örgütleri arasında elektronik değişimi kapsamaktadır (Seifert, 2003). Kamu-kamu uygulamaları kamusal çalışanları verimlilik ve etkililik açısından etkilemek için devasa büyüklükte online veri tabanlarına dayalı olarak kamu birim ve kurumlarına ortak çalışma ve iletişim kurma fırsatları ile donatmaktadır (Fang, 2002:8). Bu nedenle, zaman zaman, vatandaşlar ve iş dünyası ile elektronik işlemlere girişmezden evvel kamunun kendi iç sistemleri ile prosedürleri geliştirmesi ve yenilemesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu şekilde kamu-kamu sektörü elektronik devlet olgusunun iskeleti olacaktır (Zahran, 2003).

Kamu-kamu uygulamaları ulusal ve uluslararası olmak üzere iki düzeyde gerçekleşmektedir. Ulusal düzeydeki bu uygulamalar hem örgüt içi hem kurumlar arası bilgi veya veri paylaşımını içermektedir. Kamu-kamu sektörü uygulamaları ulusal düzeydeki kamu kurumları arasında gerçekleşebileceği gibi ulusal düzeydeki kamu kurumları ile yerel kamu idareleri arasında da gerçekleşebilir (Hiller ve Belanger, 2001). Diğer taraftan, uluslar arası düzlemde kamu-kamu sektörü uygulamalarının günden güne artan önemi bu girişimlerin uluslararası

ilişkiler ve diplomaside bir araç olarak kullanılmasına neden olmaktadır. Kamu kurumlarının elektronik devlet mekanizmaları aracılığıyla bilgiyi paylaşabilmeleri kamunun hizmet sunma ve üretme kapasitesini iyileştirmektedir, çünkü bu şekilde bilgi kamu kurumlarının sınırlarını kolayca aşabilmektedir (Hughes, 2003:192).

Kamu-kamu sektörü uygulamalarının dünya genelinde gelişmesine katkıda bulunan çeşitli etmenler vardır. Verimliliğin artırılmasına ilişkin yükselen talep bu etmenlerden birincisidir. Kamu-kamu sektöründeki yatırımların, işlemlerinin hızını artırarak, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli personel ihtiyacını düşürerek ve beklentilere uygun çıktı üreterek maliyetleri düşüreceği ifade edilmektedir. Kamu-kamu sektörünün gelişmesine neden olan ikinci etmen, kamu bilgi teknolojilerinin yönetiminin gelişmesine günden güne artarak verilen önemdir. Sadece kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak bilgi ve iletişim teknolojilerine dayandığı ülkelerde söz konusu olan üçüncü etmen ise elektronik devletin gelişmesini, kamunun bilgi toplama ve raporlama yükümlülüklerini azaltmayı ve tüm kamu kurumları düzeyinde bilgi paylaşımına ilişkin eylemlerin koordinasyonunu sağlamayı teşvik eden ve her geçen güç artan yasal mevzuattır (Seifert, 2003).

5.4. Kamu-Personel Sektörü

Kamu-personel uygulamaları, elektronik kariyer uygulamalarını başlatmak amacıyla kamu personelinin idaresi ve kamu ile personeli arasındaki kurum içi iletişimin geliştirilmesi şeklindeki girişimleri kapsamaktadır (Fang, 2002:7). Kamu-personel uygulamaları kamu-vatandaş uygulamalarının yanında sadece kamu personeline yönelik hizmet içi eğitim gibi hizmetleri de içermektedir. Kamu kurumları ile personeli arasındaki online ilişkiler ile özel sektör ile çalışanları arasındaki ilişkiler gerektirdikleri şartlar açısından benzeşmektedirler. Örneğin, son zamanlarda kamu kurumları personeline bilgi sunmak için intraneti kullanmaya ve personelin bazı işlemlerini online yapmasına olanak vermeye başlamıştır (Hiller ve Belanger, 2001).

6. E-DEVLET YAKLAŞIMLARI

Ulusal düzeyde somut bir e-devlet stratejisinin mevcudiyeti ve önemine bağlı olarak e-devlet girişimlerinin gelişiminde ve dünya genelinde yaygınlaşmasında iki önemli yaklaşım vardır. Merkezi hükümetin etkili kontrolünü karakterize eden tepeden inme yaklaşım, elektronik devlet uygulamalarının gelişiminde uygulanabilir ulusal e-devlet stratejilerinin varlığını gerektirmektedir. Kamu yönetim sistemleri temel olarak merkezi planlama sistemine dayalı ülkelerin, bu yeni alanda merkezi sistemin devamını sağlamak amacıyla olan

ulusal e-devlet stratejilerine dayalı tepeden inmeci e-devlet uygulamalarını tercih ettikleri gözlemlenmiştir. Ulusal e-devlet stratejilerine dayalı elektronik devlet uygulamaları kamuda köklü bir entegrasyonun hızlı bir şekilde yerine getirilmesini mümkün kılmaktadır. Ancak, tepeden inmeci elektronik devlet uygulamalarının uzun zaman gerektirmesi, pahalı olması ve hata durumunda geri dönüşün zor olması gibi nedenlerle bu uygulama sistemine olumsuz yaklaşanlar da mevcuttur.

Çoğunlukla kamu hizmetlerinin baskın olarak yerel kamu idareleri tarafından sağlandığı hükümetler tarafından benimsenen aşağıdan yukarıya e-devlet uygulaması ikinci yaklaşım türüdür. Bu strateji bağlamında e-devlet uygulamalarına girişen ülkelerdeki genel uygulama e-devlet çözümlerinin her bir kamu kurumu ve yerel idare tarafından bağımsız uygulanması şeklindedir. Bu yaklaşım ucuz olmasına, kolay idare edilebilmesine ve yeniliği teşvik etmesine rağmen tepeden inmeci yaklaşımla kıyaslandığında ulusal bir stratejiden ve ahenkli bir bütünlükten yoksundur (Pascual, 2003).

7. E-DEVLET GİRİŞİMLERİNİN GELİŞMESİ

Son yirmi yıldır kamu örgütleri dünya genelinde baskın altındadır. Sanayiye dayalı toplum yapısından bilgiye dayalı topluma geçiş süreci, başta kamu hizmetlerinin sunumunda bir araç olan geleneksel kamu yönetimi yapılanmaları olmak üzere eski kamu yapılanmalarının yetersizliğini ve yeni duruma uygunsuzluğunu ortaya çıkarmıştır. Kısa bir süre sonra, kamunun gelişmeler ışığında modernizasyonunun kaçınılmaz olduğu anlaşılmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda müşteri odaklılık ve maliyet verimliliği, özel sektör değerlerinin ve yöntemlerinin kamuya eklenmesi, pazar olgusuyla kamu yönetiminin tanıştırılması ve kamuda şeffaflığı, aleniliği ve hesap verebilirliği sağlayacak yeni kanalların oluşturulması gibi konular bu modernizasyon sürecinde ülkelerin önemli gündem başlıkları olmuştur (Bovaird, 2003). Dünya genelinde yaşanan bu modernizasyon sürecinin tam ortasında ortaya çıkan elektronik devlet olgusunun bu süreçteki hedeflerin yakalanmasına yardımcı olması beklenmektedir.

Kamu hizmetlerine ve bilgiye geleneksel olmayan elektronik araçlarla erişme imkânı ve her yerde, her zamanda ve herkes için eşit şartlarda işlemlerin tamamlanması gibi faktörler kamuyu yeniden şekillendirme ve vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişkileri yeniden tanımlama potansiyelini sunmaktadır. Elektronik devletin güncel taleplere bağlı olarak kamunun yeniden yapılandırılmasındaki potansiyel rolünün farkına varılması, onun gelişiminin dünya genelindeki ülkelere ve uluslar arası örgütler tarafından desteklenmesine neden olmuştur. Gelişmiş ülkeler devam eden reform süreçlerine dahil etmek üzere acil ola-

rak e-devlet politikalarını uygulamaya koymuştur. Benzer şekilde OECD, BM ve Dünya Bankası gibi uluslar arası örgütler üyelerini hâkimiyet alanlarında daha iyi kamu yönetimi sistemleri oluşturmak amacıyla e-devlet girişimlerine başlama konusunda cesaretlendirmiştir (OECD, 2003).

E-devlet uygulamalarını yürürlüğe koyan ülkeler bu uygulamaların başarısı için yaşamsal önemi olan birkaç sorunla karşılaşmaktadırlar. Başarılı elektronik devlet girişimleri, (1) ulusal stratejik e-devlet çerçevesi, (2) güçlü ve adanmış liderlik, (3) kamu-özel sektör, ortaklığı ve (4) kurumların ortak çalışması gibi faktörleri gerektirmektedir (OECD, 2003). İlk olarak, elektronik devlet girişimlerinin hükümetler tarafından desteklenmesi ülkenin politik, ekonomik ve sosyal koşullarına duyarlı ve geniş kapsamlı olan bir ulusal stratejik e-devlet çerçevesini benimsenmesini gerekli kılmaktadır. Böylesi bir çerçeve kamunun vizyonunu, hedeflerini, dönüşüm noktalarını ve e-devlet uygulamaları neticesinde ortaya çıkacak sorunların muhtemel çözümlerini kapsamalıdır (Pascual, 2003). Elektronik devlet girişimleri dinamik bir özelliğe sahip oldukları için hükümetlerin belirli aralıklarla e-devlet çerçevelerini gözden geçirmeleri ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiğini değerlendirmeleri önemli bir husustur.

Liderlik, e-devlet uygulamalarındaki bir diğer önemli konudur. Güçlü siyasal liderlik e-devletin başarısında önemlidir çünkü ancak güçlü bir liderlik finansal kaynakları, personeli ve teknik donanımı e-devlet projelerinin dizaynı, gelişmesi ve uygulanması için uzun dönemli olarak seferber edebilir. E-devletin ilk zamanlarında kavramın kabullenilmesi ve e-devlet uygulama çerçevelerinin oluşturulması için liderliğe ihtiyaç duyulmuştur. Daha gelişmiş aşamalarda ise liderliğe değişimin yönetilmesi ve e-devletin özellikle uzun vadede ortaya çıkacak faydaları için girişimlere olan desteğin devamını sağlamak için ihtiyaç vardır (OECD, 2003:15).

Üçüncü olarak, başarılı e-devlet uygulamaları kamu-özel sektör ortaklığıyla olmaktadır. OECD'nin raporuna göre "risk ve ödülü paylaşan ortaklarla yapılan esnek ve uzun dönemli ilişkiler temelli yenilikçi anlaşmalar değişen teknoloji ve fırsatlara erişmeye yardımcı olabilir" (OECD, 2003:15). Kamu-özel sektör ortaklığının e-devlet alanında uygulanmasından elde edilen bazı faydalar mevcuttur. İlk olarak, özel sektör açısından yatırımdan bir getiri elde etmek yanında maliyetlere katılım imkânı da vardır. İkinci olarak, böylesi bir ortaklık özel sektördeki uzmanlığı çekeceği için e-devlet uygulamasında verimlilik artışını sağlar. Son olarak da, böylesi bir ortaklık sayesinde özel sektörden kamu sektörüne teknolojinin transferi söz konusu olabilir (Pascual, 2003).

Başarılı bir e-devlet uygulamasında son önemli konu kurumların ortak çalışmasıdır. Kamu hizmetlerinin online sunumu farklı kamu kurumlarının bir-

likte çalışmalarını gerektirmektedir. Farklı kamu kurumları arasındaki bu ortak çalışma sadece teknik konuları içermekle kalmaz, bu örgütlerin daha da ileri giderek aynı müşteriye (vatandaşa) hizmet etme bağlamında daha derin anlaşmalarını da gerektirir (Kolachalam, 2002).

8. SONUÇ

Literatürde elektronik devlet kavramının çeşitli tanımlarına rastlamak mümkündür. E-devletin henüz emekleme döneminde olduğu gerçeği kavramın net olarak tanımlanmasını engellemektedir. Kamunun teknolojiye artan bağımlılığı bu konudaki bir diğer önemli sorunsaldır. Kullanılan teknolojinin düzeyi e-devlet girişimlerinde temel bileşendir. Teknolojik ilerleme ve yenilikler e-devlet girişimlerine yeni boyutlar kazandırmakta ve bu girişimlerin dünya genelinde daha karmaşık yapılara dönüşmelerine neden olmaktadır. Yirmibirinci yüzyılın başındaki ilk e-devlet uygulamaları kamunun geleneksel yöntemlerinin yanında hizmetlerin elektronik olarak sunulması amacıyla oluşturulmuştur. Ancak e-devlet uygulamalarında kullanılan teknoloji düzeyi arttıkça ve uygulamalar daha karmaşık bir hale geldikçe, e-devletin kamu yönetimi sistemi üzerindeki dönüştürücü etkileri kendini daha çok hissettirmiştir. E-devlet projelerinin uygulanmasında e-devletin mevcut faydalarının yanında potansiyel yararlarının farkına varılması dünya üzerindeki ülkelerin konuya dikkatini çekmiştir. Böylece, e-devlet projelerinin ulusal ve yerel düzeyde uygulanması günümüzde dünya üzerindeki pek çok ülkenin gündemindeki önemli bir konu olmuştur.

Temel amacı e-devlet olgusunun açıklanması olan bu çalışmada e-Devlet kavramının tek bir tanımının olmadığı ortaya konulmuştur. E-devlet kavramının tanımları bakış açısına göre değişmektedir. Elektronik devlet ya belirli bir uygulama bağlamında ya da belirli kamu kuruluşlarının uygulamaları bağlamında tanımlanmıştır. Benzer şekilde e-devleti 1990'ların sonlarında bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sonucunda ortaya çıkan yeni hizmet sunum mekanizmaları olarak algılayan yaklaşımların yanında, konuya daha geniş bir perspektiften bakarak e-devleti sanal devlet uygulamaları aracılığıyla devleti geniş ölçekte dönüştüren bir süreç olarak algılayan yaklaşımlar da vardır. E-devlet kavramının tanımlanmasındaki bu yaklaşım farklılıklarının üç temel nedenden ileri geldiği iddia edilebilir. İlk olarak, e-devlet uygulaması on yıllık bir geçmişi olan yeni bir gelişmedir. İkinci olarak, e-devlet olgusunun küresel alanda benimsenmesi onun geniş kapsamlı uygulanmasını gerektirmektedir. Bir diğer ifadeyle, dünya genelinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yapılarına uyarlanma yöntemleri çeşitlenmektedir. Üçüncü olarak, gelişen teknoloji, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamuya uyarlanmasında yeni ufuklar açmaktadır.

KAYNAKÇA

Bellamy, C. and Taylor, J.A. (1998) *Governing in the Information Age*, Buckingham: Open University Press.

Bovaird, T. (2003) *E-Government and E-Governance: Organisational Implications, Options and Dilemmas*, Public Policy and Administration Vol.18, No.2, Summer 2003, pp.37-56.

Deloitte Research (2000) *At the Dawn of E-Government The Citizen as Customer*, <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe000620.htm> (09.06.2004).

Fang, Z. (2002) *E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development*, International Journal of Computers. The Internet and Management Vol.10, No. 2, 2002 pp. 1 -22. <http://www.ioumal.au.edu/iicim/2002/may02/article1.pdf> (09.06.2004) Gartner Group (2000) *Key Issues in E-Government Strategy and Management Research Notes*, Key Issues, 23 May 2000.

Hiller J. and Belanger F. (2001) *Privacy Strategies for Electronic Government*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, <http://www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/HillerReport.pdf> (09.06.2004)

Holmes, D. (2001) *E-Gov: E-Business Strategies for Government*, London: Nicholas Brealey Publishers.

Hughes, O. E. (2003) *Public Management and Administration An Introduction* Third Edition, New York: Palgrave Macmillan.

Kolachalam, S. (2002) *An Overview of E-Government*, Presented in International Symposium on Learning Management and Technology Development in the Information Age, University of Bologna November 2002, <http://www.ea2000.it/file%20per%20numcrol-2004/forli21.pdf> (09.06.2004).

Layne, K. and Lee, J. (2001) *Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model*, Government Information Quarterly (18) 2001, pp: 122-136, [http://facultv.maxwell.svr.edu/ipuant/layne lceGIQ4398832.pdf](http://facultv.maxwell.svr.edu/ipuant/layne%20lceGIQ4398832.pdf) (09.06.2004).

Moon, M.I. (2002) *The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?* Public Administration Review July/August 2002 Vol.62, No. 4 pp. 424-433.

OECD (2003) *The E-Government Imperative*, OECD E-Government Studies, [http://www 1 .worldbank.org/publicsector/euov/E-GovernmentImperative.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/euov/E-GovernmentImperative.pdf) (09.06.2004).

O'Neill, J. (2001) *E-Government, Government Records Services*, Pub. Number: 58, <http://www.archives.nvssed.uov/pubs/recmumt/egovernment/indx.htm> (09.06.2004)

Pascual, P.I. (2003) *E-Government, e-Asean Task Force*, UNDP-APDIP May 2003, <http://www.apdip.net/documents/eprimers/e-Government.pdf> (09.06.2004)

Seifert, J.W. (2003) *A Primer on E-government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance*, Report for Congress, January 28, 2003, <http://www.fas.oru/sup/crs/RL31057.pdf> (09.06.2004)

United Nations (2003) *UN Global E-Government Survey 2003*, <http://unpan.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf> (09.06.2004)

United Nations and American Society for Public Administration (2001) Global Survey of E-Government, <http://unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan003984.pdf>

(09.06.2004) .

Zahran, S. (2003) E-Government: A Strategy for Modernizing

Governments, <http://www.escwa.org.lb/wsis/conference/documents/15-S7.AHRAN.pdj>

(09.06.2004) .

YEREL YÖNETİMLER VE İNOVASYON

Hikmet DİRSEK*

Küreselleşen yenilik ve değişim rüzgarları ulusal ve uluslararası rekabet gücünü etkilediği gibi günümüzde iş yapma yöntemleri ve çalışma tarzlarını da doğrudan etkilemektedir. Bundandır ki yeniliğe ve değişime kapalı olan firmalar -ister küçük ister büyük ölçekli- olsun pazar paylarını daraltmakta hatta sahip oldukları pazar paylarını gelişmelere ayak uyduran firmalara kaptırmaktadırlar. En canlı örneğini Çin gibi ekonomik bir gücün her sektörde Türkiye pazarına nüfus etmesi sonucu üreticilerimizi yeni arayışlara itmiş olmasında görmekteyiz. Yaşanan bu gelişmeler kırılganlığı devam eden ekonomimizde kamu ve özel sektör işbirliğini zorunlu kıldığı gibi yeni yönetim anlayışlarını da beraberinde getirmektedir. Özellikle Avrupa Birliğine üyelik çalışmalarıyla birlikte bu çalışmalar hız kazanmıştır. AB ile yapılan müzakere başlıklarında da yer alan mali ve bütçesel hükümler çerçevesinde yerel yönetimlerin harcamalarını mali disiplin içerisinde yapmaları belirtilirken yönetsel anlamda da yerel yönetimlerin iş yapış tarzlarında da değişikliklere gidilmiştir. 2005 yılında kabul edilen ve nüfusu 50.000'in üzerinde olan yerleşim birimlerinde yer alan yerel yönetimlerin stratejik plan yapmaları zorunlu hale getirilmiştir.*¹

Çok değil bundan birkaç seçim dönemi öncesine kadar yerel yönetimlerde hakim olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı merkezden planlanan, eksiklik arayan, bürokratik, kurallara sıkı sıkıya bağlı, yemlenmekten korkan ve kapalı sistem anlayışı halen yerel yönetimlerimizde kendisini hissettirmesine rağmen, dünyadaki bu hızlı değişimler ve teknoloji sayesinde coğrafik sınırların olmadığı, etik değerlerin sorgulandığı bir tek düzlem üzerine sıkışmış yaşamların idamesinde, yeni yönetim anlayışlarını da beraberinde getirmiş ve kamu yönetim anlayışımızda da köklü değişikliklere gidilmesine yol açmış, diğer bir deyişle çağdaş yönetim anlayışının baskın olmaya başladığını görmekteyiz.

* Anka Danışma Grubu Proje Yöneticisi
1 5393 sayılı Belediyeler Kanunu Md.41

Çağdaş yönetim anlayışının kamuda özellikle yerel yönetimlerde hakim kılındığını nereden mi anlamaktayız? Buna en güzel, TBMM’de çıkarılan ve meclis gündeminde olan kanunları örnek gösterebiliriz. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu², 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu³, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu⁴ *, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunları⁵ ve belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esasları belirleyen 2006/10265 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁶ sayabiliriz.

Bu kanunların kamu yönetim felsefesi çerçevesinde değerlendirildiğinde yerel yönetimlerde katılımı ve paylaşımı sağlayan, yerel ve yerinden yönetilen, hesap verebilir ve şeffaflaşan, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı bir anlayışın hakim kılındığını görmekteyiz. Hatta son iki yıl içerisinde yerel yönetimlerce yapılan stratejik plan taslaklarının incelenmesinde yukarıda sayılan çağdaş yönetim kriterlerinin genel anlamda ilke olarak benimsendiği görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun çıkarılması amacı olarak “belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir” ibaresini görmekteyiz. Kanunun tamamı incelendiğinde ise 41. maddede “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” ile 42. madde’de “Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.” maddeleri geleneksel yönetim anlayışından sıyrılıp çağdaş yönetim anlayışına geçildiğinin en güzel örneği olduğu düşünülmektedir.

Yine belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esasları belirleyen 2006/ 10265 sayılı Bakanlar

2 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

3 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu

4 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

5 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunu

6 Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esasları belirleyen 2006/10265 Bakanlar Kurulu Kararı

Kurulu Kararının amacı “kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasıdır.” diye açıklanmaktadır. Norm kadro ise; “benzer nitelikteki ödevler toplamının, analiz yoluyla her ödev için gerekli yetkilerle donatılması; ödev ve yetkilerin yerine getirilmemesi halinde de sorumluluklarla ilişkilendirilmesi ve bu ödevleri yerine getirecek, yetkileri kullanacak ve bu sorumluluklarla karşı karşıya gelecek personelin sahip olması gereken genel ve özel niteliklerin belirtilmesi ve kadronun parasal değerinin saptanması”⁷ olarak tanımlanmaktadır.

Yerel yönetimlerdeki bu anlayış değişikliği ile, beş ana amaç hedeflenmektedir. Amaçlardan birincisi kadro unvanlarına açıklık getirmesi, yani kadroyu meydana getiren öğelerin tespit edilmesi ve başka kadrolardan ayırt edici şekilde saptanmış olması gerekmektedir. İkinci amaç ise tarafsız (objektif) yönetimin sağlama temellere dayandırılmasında yapısal eleman hizmetini görmelidir ki bununla personele ilişkin her türlü işlemler için bilimsel bir yöntemin uygulanmasına ve kayırmacılığa zemin verilmemesini amaçlamaktadır. Üçüncüsü ise; eşit işe eşit ücret sisteminin kurulması amacı güdülmektedir. Bir başka anlatımla iş değerlemesi, görevin önemi, güçlüğü ve sorumluluk yükleri vb. faktörler saptandığı için buna göre de ücretler tespit olacağından personel arasında ücret adaletsizliği ortadan kaldırılacaktır. Dördüncü amaç, personel ihtiyaçlarının tahmin edilmesine ve saptanmasına olanak vermemelidir. Yani yapılacak analizler ile yerel yönetimlerde yapılacak olan işler ve bu işleri yapacak olan nitelikli elemanların tespit edilmesine imkan vermemelidir. Norm Kadro çalışması yapılmasında hedeflenen beşinci amaç ise personel bütçesinin gerçekçi ve uygulanabilir şekilde hazırlanmasına olanak vermeli ilkesinin sağlanmasıdır. Norm Kadro çalışması ile yerel yönetimler bu amaçlara ulaşmayı hedeflerken, kurumsal anlamda elde edecekleri sonuçlar ile altı temel fayda sağlayacaklardır.

1- Yerel yöneticiler vatandaşla sundukları hizmetlerde kaliteli ve stratejik plan çerçevesinde nitelikli personelin istihdamına katkıda bulunmak zorunda kalacaklardır. Böylelikle adam kayırmacılık, dost ahabap ilişkilerinin önüne geçilmiş olacaktır.

2- Yerel yöneticilerin hizmet sunumlarında ara eleman ihtiyaçlarının doğmasında da alınacak olan personelin kadro gerekleri çerçevesinde yetiştirilmesine olanak verilmiştir.

7 A.Hayrettin KALKANDELEN (“Rcorganizasyon ve Norm Kadro, Kadro Yönetimi” 6 Baskı Ankara.

3- Yerel yönetimlerce yapılan norm kadro çalışması ile personelin eğitim ihtiyaçlarının saptanmasına yardımcı olunurken personelin yetiştirilmesine imkan sağlanacaktır.

4- Yapılan çalışma stratejik planlamanın çıktıları ile bağlantılı performans değerlemesinin doğru ve objektif yapılmasına imkan vermektedir.

5. Yerel yönetimlerde personel istatistiklerinin sağlıklı ve güvenilir şekilde oluşmasını sağlayacaktır.

6. Yukarıda saydığımız hedeflere ulaşılması ile personel arasındaki uyumsuzlukların bertaraf edilmesine ve ekip ruhunun oluşmasına da yardımcı olacaktır.

Bakanlar Kurulu kararına göre Ülkemizde bulunan bütün yerel yönetimlerdeki istihdam edilen memur ve sürekli işçi statüsündeki personeli kapsadığı açıkça belirlenmektedir. Bu çalışmalar kapsamında Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin ilçe merkezi, sanayi, ticaret ve turizm kapasiteleri ve nitelikleri belirlenerek tasnif cetvelleri, norm kadro standartları cetvelleri, kadro unvanları listeleri, kadro kütükleri ve kadro cetvelleri belirlenmiş ve yerel yönetimlerin belirlenen bu esaslar çerçevesinde kendi norm kadrolarını oluşturmaları gerektiği belirtilmiştir. Bakanlar Kurulunun adı geçen kararında yerel yönetimler altı ana gruba ayrılarak belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin tasnif cetvelleri oluşturulmuştur. Yine aynı çalışma kapsamında belirlenen her grup kendi içerisinde nüfusuna göre alt gruplara ayrılmıştır. Belirlenen bu altı grup için Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro standartları cetvelleri oluşturulmuştur. Bu cetvellerin hazırlanmasında esas alınan yerel yönetimlerin nüfusları dikkate alınarak her yerel yönetimin kadro standartları belirlenmiştir. Bunun akabinde belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri kadro unvanları ile belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri kadro cetvelleri belirlenmiştir. Böylelikle daha önce aynı yerel yönetim içerisinde aynı işi yapmasına rağmen çeşitlilik gösteren kadro unvanları standartlaştırılarak (daktilograf-daktilo-daktilograf-katip unvanları gibi) belirlenen unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kullanılamaz ilkesi getirilmiştir. Bu düzenlemeler yapılırken kadroları değiştirilenlerin özlük haklarında olumsuzluğa yol açmamasına dikkat edilmesi gerektiği adı geçen kararda açıkça belirtilmektedir. Hatta değiştirilen yeni kadrolara atanma işlemleri tamamlanıncaya kadar eski kadro dereceleri esas alınarak ödemelerin yapılması gerekliliği öngörülmektedir.

Yukarıdaki açıklamaların ülkemizdeki yerel yönetim anlayışının değişimine yönelik çalışmalara örnek teşkil etmesi açısından yararlı olacağı düşünülmektedir. Peki ama bu yenilik ve değişim yönetsel inovasyon olarak adlandırılabilir mi?

Bu soruya cevap vermeden İnovasyon ne demektir ve nasıl yönetilmelidir sorularına cevap vermek gerekir. “İnovasyon”, Latince bir sözcük olan “innovatus”tan türemiştir. “Toplumsal, kültürel ve idari ortamda yeni yöntemlerin kullanılmaya başlanması” anlamındadır. Türkçe’de “yenilik”, “yenileme” gibi sözcüklerle karşılanmaya çalışılsa da, anlamı tek bir sözcükle ifade edilemeyecek kadar genişler.” Her ne kadar “İnovasyon, yeni veya iyileştirilmiş ürün, hizmet veya üretim yöntemi geliştirmek ve bunu ticari gelir elde edecek hale getirmek için yürütülen tüm süreçleri kapsar.”⁹ olsa dahi idari ortamda yönetsel değişiklikleri de inovasyon olarak değerlendirmek gerektiğini varsayabiliriz. Çünkü inovasyon defaten yürütülüp tamamlanan bir faaliyet değil bilakis bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Efesli Herakleitos (540-480) “değişmeyen tek şey değişimdir” sözü ile “iki günü aynı olan ziyan etti” Hadis-i Şerifinde de belirtildiği gibi günümüz yönetsel inovasyonu sürekli bir yenilenme ve değişimin zorunluluğuna işaret etmektedir.

Yerel yönetim yöneticilerinin göreve başlaması ile yasa gereği beş yıllık bir stratejik plan yapma gereğine yukarıda değinilmişti. Hatta bu planı ilk altı ay içerisinde tamamlamaları ve Meclise sunmaları zorunluluğu bulunmaktadır. Bu altı ay içerisinde yöneticiler ne yapmalıdırlar? Şüphesiz göreve başlayan her yeni yönetici kurumun personelini, sorumluluklarını, görevlerini, 1 kelerini, misyon ve vizyonunu tanıma sürecine girecektir. Bu süreçte yeni yöneticinin yönetim tarzı ile bir önceki yöneticinin tarzındaki çatışmalar kendini gösterecektir. Hatta bu süreçte yeni yöneticinin yönetim tarzına dirençler olacaktır. Yerel yönetimlerdeki bu süreçte meydana gelebilecek yönetsel boşlukların önüne geçebilmek için zaman kaybetmeden bu altı aylık sürede kurumsal fotoğrafın çekilmesi ve buna göre adımların atılması gerekmektedir. İleriki bölümlerde bu sürece ilişkin öneriler sıralanacaktır.

İnovasyonun, “Radikal ve Artımsal İnovasyon”¹⁰ diye iki farklı yöntemi mevcuttur. “Radikal inovasyon” kimsenin yapmadığı (icat anlamında değil) denenmemiş yönetim yaklaşımlarının sonucunda ortaya çıkmaktadır. Artımsal inovasyonda ise yenilik, gelişim ve değişim süreci radikal değil daha çok iyi-

9 Şirin Elçi (“inovasyon: Kalkınmanın ve Rekabetin Anahtarı, 2006)

10 a.g.e (inovasyon: Kalkınmanın ve Rekabetin Anahtarı, 2006”)

leştirme faaliyetinin sürdürülmesiyle kendini göstermektedir. Yerel yönetimlerde yönetsel inovasyonun iyileştirme faaliyetlerinin sürdürülmesi yani “artımsal inovasyon” şeklinde görülmesinin bir nedeni de ülkelerin kalkınma planları, ekonomik göstergeleri, kaynak dağılımı ve kaynakların doğru kullanımının yanında kanun ve kanun hükmündeki kararnameler ile siyasi gelecek planları gelmektedir.

İnovasyon rekabet edebilirlik yaratması açısından irdelendiğinde yerel yönetimlerde rekabet kendini göstermektedir. Mevcut Başkan daha önce Belediye Başkanı olarak görev yapmadı ise bir önceki başkanın şehrine kazandırdıklarından yeni projeler üretip hayata geçirmesi ve daha iyi hizmet sunması zorunluluğu bulunmaktadır. Bir önceki seçim döneminde kendisi başkanlık yapmış ve tekrar seçilmiş ise bir önceki döneme göre daha fazla proje geliştirmeli ve kendisiyle rekabet eder konuma gelmelidir ki bir sonraki yönetime aday olduğunda vatandaş beklentilerine cevap olması nispetinde seçimlerde başarılı olacak ve siyasi yaşamını sürdürebilecektir. Yönetimsel inovasyonun ister siyasi rakipleri isterse kendisiyle gireceği rekabet etme zorunluluğu bu noktada görülmektedir.

İnovasyonda öne çıkan özelliklerden biri de yöneticilerin risk alması konusudur. Her ne kadar yönetim tarzlarının farklılığı yerel yönetimlere yansıyor olsa dahi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile her birim kendi harcamalarını gerçekleştirmekte ve buna göre bütçelendirme yapmaktadırlar. Örneğin ülkemizdeki herhangi bir belediyede fen işlerine ait harcama, ihaleye çıkış vb işlemlerin sorumluluğu müdürde olmaktadır. Siyasi sorumluluğu tabii ki tartışmamaktayız. Bu kanunla Belediye Başkanı tarafından yapılması zorunlu yetkilerin bir kısmı (gönüllü veya gönülsüz) birim müdürlerine aktarılmaktadır. Bu belediye başkanı’nın doğru bir görevlendirme ve ekip oluşturma riskini beraberinde getirmektedir. Ekibin başarısı başkanın başarısını tetikleyecektir. Bu yaklaşım da Belediye Başkanı’nın yönetsel inovasyon ile risk alma, yetki devri ile yönetim anlayışını ve liderlik yeteneklerinin ortaya çıkarılmasına neden olmaktadır. Yönetimsel inovasyon ile ticari bir kazanç söz konusu olmasa da siyasi bir kazanımın ortaya çıkacağı muhakkaktır.

Yerel yönetimlerdeki yönetsel inovasyonun başarısı yukarıda sayılan durumlarla sınırlı olmayacağı da bir gerçektir. Bu durumun kanuni zorunluluktan çok yerel yönetim idarelerinde yönetsel inovasyonun içselleştirilmesi ve uygulanabilir olmasına bağlıdır.

Aynı zamanda yönetsel inovasyonun başarılı yönetilebilmesi, 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile hazırlanan stratejik plan, uygulama planları ile performans programlarına yaklaşım düzeyleri ile yakından ilişkilidir. Çünkü strate-

jik planlar ile yerel yönetimlerin en az beş yıllık hedefleri, amaçları ve faaliyetleri tespit edilmektedir. Yani bir anlamda yerel yönetimler için kurumsal stratejisinin belirlenmesi çalışmalarıdır. İşte bu noktada yönetsel inovasyon bu kurumsal strateji ile uyumlu ve sürdürülebilir olmalıdır. Birbirinden bağımsız çalışmaların, iletişim kopukluklarının giderilmesi ve ekip ruhunu birleştirici özelliği içerisinde barındıran stratejik plan çalışmaları yönetsel inovasyon ile işlenerek anlam kazandırılmalıdır. Bu yaklaşımın yerel yönetimlerde verimliliği artırıcı bir etki yapacağına da inanmaktayız.

Amacımız Ülkemiz yararına hizmet etmek ise ister yerel yönetim yöneticisi olalım isterse hükümet içerisinde bakanlık idaresinde görev alalım; göreve başlar başlamaz kurumumuza ait deneyim ve özel bilgilerin yanında çalışanların ve yöneticilerin yeterliliği, çalışanların kurumdaki memnuniyet dereceleri, kurum içi çatışmalar (aktif ve pasif), kurumdaki verilen eğitimlerin yeterliliği ve kuruma faydası, hizmete odaklanma ile sunulan hizmetin bekleneni karşılması ve kurumsal başarıyı ölçen ana faktörler ile göreve başladığımız kurumun analizini yapma zorunluluğu doğmaktadır. Bir yandan kurum kimliğini tanımaya çalışırken diğer yandan hızlı bir şekilde yönetiminde bulunduğumuz kurumun stratejik plan çalışmalarını başlatmak zorundayız. Böylelikle muhtemelen doğacak yönetsel açıkların bir adım önünde olacağımız için problemlerin çözülmesine de zemin oluşturulacaktır.

Yaptığımız gözlemler göstermektedir ki vatandaş beklentileri, birçok yerel yönetimde değişik sonuçları yansıtıyor ise de varlığı bir anlam taşımayan ama yokluğunda problem oluşturacak hizmetler arka plana itilirken, şehirleşme, kentlilik bilinci ve şehir yönetimi faktörlerinin vatandaş beklentilerinde daha ön plana çıktığı görülmektedir. Örneğin belediyelerce yürütülen temizlik hizmetleri vatandaş için bir anlam ifade etmemekte, bu hizmeti standart ve yapılması gerekli bir hizmet olarak algılamaktadırlar. Trafik yönetimi, trafik alt yapı yatırımları, kontrol (zabıta-i) hizmetlerinden beklentileri daha ön plana çıkmaktadır. Hatta yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kapsamına birebir girmiyor olsa da istihdam, işsizlikle mücadele ve kentin güvenliği ile ilgili beklentilerin kat sayıları yüksek çıkmaktadır. Yani değişen yerel yönetim felsefesinin vatandaş beklentileriyle örtüşen bir anlayışa büründüğü görülmektedir.

Yukarıda belirtilen gerekçeler ışığında inovasyonun yönetim anlayışlarına da katkısı olduğu hatta yönetsel inovasyon ile hem birey olarak hem de kurumsal bir farkındalık yaratılacağı için yönetici tercihlerinin arasında olunacağı bir gerçektir.

Yönetsel İnovasyonun, sürekli ve içselleştirilmesi olmazsa olmaz bir ilke olarak kabul edilmesi ve çalışmaların seyrinin buna göre belirlenmesi başarının anahtarı olacaktır.

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

Haşan DURSUN*

Bu çalışma, İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirisel Bir Yaklaşım¹ adlı makalemizin üçüncü kısmını oluşturmaktadır.1 Çalışmamızın ilk kısmında bir kısım temel şekil ve usul kuralları anlatılmış, ikinci kısımda temel şekil ve usul kurallarıyla birlikte öntasarının sistematik değerlendirmesine yer verilmiştir. Çalışmamızın bu kısmında, Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısının değerlendirilmesine, kaldığımız yer olan “2- Öntasarıda Yer Almaması Gereken Düzenlemeler” başlığıyla devam edilecektir.

2- Öntasarıda Yer Almaması Gereken Düzenlemeler

Bu kısımda, diğer kanunların içerisine konulması veya ayrı yasal düzenlemelere konu olması gereken ve Öntasarının içerisinde yer almaması gereken düzenlemelere değinilecektir.

a. Vekalet ve Çekilme

- 1 Öntasarının yetkiyle ilgili bölümünün 14. maddesinde vekalet, 15. maddesinde ise çekilme ve çekilmeye davet olguları düzenlenmektedir. Bir kere söz konusu olguların yetkiyle doğrudan bir bağlantısı bulunmadığından Öntasarıdan çıkartılması gerekir. Diğer yandan, Öntasarı kanunlaştığı takdirde vekalet konusu bakımından Devlet Memurları Kanunu ile arasında uygulama sorunu doğabilecektir. Çünkü, 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86. maddesinde vekalet konusu hem de vekaletin önemli bir unsurunu teşkil eden vekalet aylığıyla birlikte düzenlenmektedir.

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

1 Çalışmamızın ilk kısmı için bkz. Dursun, H. İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirisel bir yaklaşım, Türk İdare Dergisi, Mart 2007, Sayı: 454. s.99-128, ikinci kısmı için bkz. Dursun, H. İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirisel bir yaklaşım, Türk İdare Dergisi, Eylül 2007, Sayı:456.

Öte yandan, Öntasarının 15. maddesinde düzenlenen çekilme ve çekilmeye davet konusu ise kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kurallarla ilgili bir husustur. Kamu görevlisinin uyması gereken etik kurallar, sadece Öntasarının 15. maddesinde sayılan hususlarla sınırlı olmayıp ayrı bir yasaya konu olabilecek nitelikte geniş kapsamlıdır. Uluslararası organlar; kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kurallar konusunda ayrıntılı çalışma yapmaktadırlar. Örneğin; Birleşmiş Milletler 12 Aralık 1996 tarihinde 51/59 sayılı Kararıyla kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda üye ülkelere tavsiyede bulunmuş, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi R (2000) 10 numaralı Tavsiye Kararıyla Kamu Görevlileri Etik Kodunu benimsemiş ve OECD ise kamu görevlilerinin etik kurallarının fonksiyonel alt yapısını belirlemiştir. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve OECD çalışmalarından yararlanılarak kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda ayrı ve ayrıntılı bir kanun çıkartılmalıdır.²

b. İdari Yaptırımlar

Öntasarının Altıncı Bölümünde; daha somut bir deyişle, 39 ila 42. maddelerinde, idari yaptırımlar düzenlenmektedir. Bu maddelerde idari ihlalin tutanakla saptanacağı, idari yaptırımlarda dinlenilme ve savunma hakkı, idari yaptırımlarda ölçülülük ve idari para cezalarında zamanaşımı düzenlenmektedir. İdarenin tasarruflarını oluştururken uyması gereken şekil ve usul kurallarıyla ilgili bir kanunda idari yaptırımların düzenlenmesi olgusuna genel idari usulü kanunlaştırmış hiç bir ülkede rastlanılmamaktadır.

Kuşkusuz idari tasarruflarda' geçerli usul ve şekil kurallarının en yoğun olarak kullanıldığı alan idari yaptırımlar alanıdır. Ancak usul ve şekil kurallarının idari yaptırım alanında yoğun bir şekilde uygulanması, idari yaptırımların; özgün usul ve şekil kurallarına tabi olmasını ve Öntasarıda düzenlenmesini haklı göstermez. Bir başka deyişle, Öntasarı, idari tasarruflarda geçerli olan usul ve şekil kurallarının idari yaptırımlarda geçerli olmadığı ve idari yaptırımların ayrı usul ve şekil kurallarına tabi olması gerektiğini düşündürmektedir ki, bu düşüncenin hatalı olduğu ortadadır.

Öntasarının bu bölümünde; idari yaptırımlarda dinlenilme ve savunma hakkı ile ölçülülük ilkesinin düzenlenmesi de yerinde olmamıştır. Çünkü bu ilkelere sadece idari yaptırımlar alanında yer verilerek İdarenin diğer işlem ve kararlarında dinlenilme ve savunma hakkı ile ölçülülük ilkesinin uygulanmaya-

2 Konu hakkında geniş bilgi için bkz. Dursun, Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları, s. 247-266.

3 Bu çalışmada ifade edilen "idari tasarruf" ibaresi; İdarenin işlem, eylem ve diğer her türlü faaliyetlerini kapsayacak şekilde en geniş anlamda kullanılmıştır.

çağı gibi bir anlam doğmaktadır ki bu durum vahim bir hata niteliği taşımaktadır. Yukarıda ayrıntılı bir şekilde anlatılan idari usul ve şekil kuralları sadece idari yaptırımlar alanında değil, İdarenin tüm tasarruflarında uyulması gereken usul ve şekil kurallarıdır.

Ayrıca, bu bölümde son derece garip bir düzenleme de göze çarpmaktadır. Öntasarının idari yaptırımlarda dinlenilme ve savunma hakkı başlıklı 40. maddesinde; idari yaptırım kararı alınmadan önce, en az yedi gün süre verilerek ilgiliye dinlenilme ve savunma hakkının tanınmasının zorunlu olduğu, anılan haklarını kullanması için yazılan davet yazısında, idari yaptırıma konu olacak fiilin açıkça belirtilmesinin gerekli olduğu, davet yazısında gönderilmeyen bir fiile dayalı olarak İdarenin yaptırım kararı alamayacağı, ancak, kamu düzeni ve genel sağlığın hemen yaptırım uygulanmasını gerektirdiği hallerde, idari yaptırım uygulanmakla birlikte, ilgiliden yedi gün içinde dinlenilme hakkını kullanması ve savunmasını yapmasının da isteneceği, belirtilen süre içinde ilgilinin anılan haklarını kullanması veya öngörülen sürenin geçmesi üzerine idarece, yaptırım kararının bütün hukuki unsurları itibarıyla gözden geçirileceği ve nihai yaptırım kararının ilgiliye tebliğ edileceği, ilgililerin ilk idari yaptırım kararının uygulanması üzerine veya nihai yaptırım kararma karşı dava açabilecekleri ifade edilmiştir.

Maddede; kamu düzeni ve genel sağlığın hemen yaptırım uygulanmasını gerektirdiği hallerde idari yaptırımın savunma hakkına uyulmadan uygulanacağının belirtilmesi, kamu düzeni ve genel sağlık kavramları belirsiz ve soyut kavramlar olması yüzünden Anayasanın 13. maddesinde ifade edilen temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği ilkesine aykırıdır. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesinin 18 ve 22/11/1976 gün ve E. 1976/27, K. 1976/51 sayılı Kararında “...kamu düzeni, milli güvenlik gibi deyimler, uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişletilebilecek, öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilen çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açabilecek kapalı genel kavramlardır. Bu nitelikteki kavramların olduğu gibi yasaya geçirilmesinin, Anayasa koyucunun ereğine ve yönergesine uygun düşeceği ve bir yasal düzenleme işini göreceği düşünülemez. Başka bir anlatımla bu, Anayasa koyucunun amacı doğrultusunda kanunla yapılmış bir sınırlama niteliğinde kabul edilemez”⁴ denilerek bir yasada kamu düzeni, milli güvenlik gibi soyut

4 Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi Sayı: 14, 1977, s. 364, 365. Anayasa Mahkemesinin bu görüşüne dayanak teşkil eden görüşü, söz konusu mahkemenin 25.4.1974 tarih ve E. 1973/41, K. 1974/13 sayılı Kararında ortaya konulmuştur. İlk defa ortaya konulan bu görüş hakkında bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi Sayı: 11-12, 1974-1975, s.

kavramların kullanılmasının Anayasaya aykırı olduğu somut bir şekilde belirtilmiştir. Her ne kadar maddede, Anayasa Mahkemesi kararında belirtilmeyen “genel sağlık” kavramı kullanılsa da kanımca “genel sağlık” kavramı da kamu düzeni ve milli güvenlik sözcükleri kadar belirsiz olmasa da nesnel değerinin saptanması oldukça güç olan soyut ve belirsiz bir kavram olduğundan bu kavramın somutlaştırılmaması da Anayasanın 13. maddesine aykırıdır.

Diğer yandan, soyut ve belirsiz durum niteliğindeki kamu düzeni ve genel sağlık durumunda savunma alınmadan hemen yaptırım uygulanması, Anayasanın 13. maddesinde ifade edilen ölçülülük ilkesine de aykırıdır. Gerçekten de, Anayasanın 13. maddesinde; temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmamasının ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı belirtilmiştir. Ölçülülük ilkesi gereği böyle bir durumda derhal yaptırım uygulanması yerine, yaptırıma neden olan ihlalin durdurulması ve savunma hakkına uyulduktan sonra yaptırım uygulanması gerekir.

c. Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Usulleri

Öntasarının tazminat istemlerine ilişkin başvuruların incelenmesi başlıklı 28. maddesi ve Yedinci Bölümü; daha açık bir deyişle, 43 ila 61 inci maddelerinde alternatif uyuşmazlık çözüm yolları düzenlenmektedir. İdari yargının iş yükünü hafifletmek amacıyla Öntasarının Yedinci Bölümünde idari itiraz, müzakere ve uzlaştırma olarak düzenlenen alternatif uyuşmazlık çözüm usulleri, idari usulünü yasalastırmış hiç bir ülkenin İdari Usul Kanununda yer almamıştır. Kuşkusuz ağır bir iş yükü altında bulunan idari yargının iş yükünü hafifletmek amacıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yollarının geliştirilmesi ülkemiz açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak idarenin işlem ve kararlarını oluştururken uyması gereken şekil ve usul kurallarıyla ilgili bir kanuna alternatif çözüm yolları konusunda hüküm konulmasının son derece garip bir durum oluşturduğu da açıktır.

Kanımca, Öntasarı, alternatif uyuşmazlık yolunun niteliği ile idari usulün niteliğini birbirine kavuşturmaktadır. Gerek alternatif uyuşmazlık yolu, gerekse idari usul, yönetimde davayı azaltma yollarıdır.⁵ Kendisi yönetimde davayı azaltma yollarının bir aracı olan idari usul kanununun, yönetimde davayı azaltmanın diğer bir aracı olan alternatif uyuşmazlık çözüm yolunu düzenlemesi idari usulün niteliği ile bağdaşmaz. İdari Usul Kanunu ile İdarenin tasarruflarında uyacağı usul ve şekil kuralları düzenlenir. Alternatif uyuşmazlık çözüm usullerinin ayrı bir düzenlemeye konu olması gerekir.

5 Fazla bilgi için bkz. Payaslıoğlu, Yönetimde Davaları Azaltma Yolları, 5-11.

d. Yargı Kararlarının Uygulanması Usulü ve Sorumluluk

Öntasarının Sekizinci Bölümünü oluşturan 62 ila 67. maddeler arasında; yargı kararlarının uygulanması ve sorumluluk olgusu düzenlenmektedir. Genel İdari Usul Kanununda yargı kararlarının uygulanması usulü ve sorumluluğun düzenlenmesi her şeyden önce idari usulün niteliğine aykırıdır. İdari usulle ilgisi bulunmayan yargı kararlarının uygulanması usulünün ve yargı kararının gereğini yerine getirmeyenler için sorumluluk hükümlerinin Öntasarıda düzenlenmesi doğru değildir.

Uygulamada, yargı kararlarının özellikle idari yargı kararlarının yerine getirilmesi konusunda büyük sorunların bulunduğu yadsınamaz. Özellikle üst kademe yöneticilerinin atanması ve görevden alınması ile özelleştirmenin iptali konusunda verilen idari yargı kararlarının İdare tarafından yerine getirilmemesi konusunda adeta milli birlik ve beraberlik de oluşmuştur. Ancak hukukumuzda yargı kararlarının yerine getirilmesini sağlamak için yeterli düzeneklerin bulunmadığı da savlanamaz. Çünkü Anayasanın 138. maddesinde ve 2577 sayılı Kanunun 28. maddesine göre İdare, yargı kararını yerine getirmekle yükümlü bulunmaktadır. Diğer yandan, yargı kararlarının yerine getirilmemesi; Yargıtay'ın yerleşmiş içtihatlarıyla görevi ihmal suçunu oluşturmakta ve Danıştay'ın yerleşik içtihatlarıyla da ağır hizmet kusuru oluşturarak davacıya maddi ve manevi tazminat verilmesini gerektiren bir neden olarak görülmektedir.

Diğer yandan, Öntasarıda yargı kararlarının yerine getirilmesi usulü ve sorumluluk olgusu düzenlenmesine rağmen hukukumuzda konu hakkındaki mevcut hükümlerle bağlantı kurulamaması da garip bir durum oluşturmuştur. Bu durumun ayrıca, kanunların uygulanması sorununu da doğuracağı kuşkusuzdur.

e. Çeşitli Hükümler Kısmı

Öntasarının son hükümlerini oluşturan 68. maddede; mahkeme kararlarının ve alternatif çözüm uyumsuzlukları sonucunda yapılan anlaşmaların uygulanmasını sağlamak üzere bütçeye ödenek konulacağı belirtilmekte, 69. maddede ise 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa 19/a maddesi eklenerek, mahkemede görülmekte olan bir davada, sorunun alternatif uyumsuzluk çözüm usullerine havalesi olgusu düzenlenmektedir.

68. maddenin genel idari usulle ilgili bağlantısı olduğunu savlayabilmek güç olduğundan öntasarıda düzenlenmesi hatalı olmuştur. 69. maddenin ise, hem idari usulle bir ilgisi bulunmamakta, hem de yapılan düzenleme Öntasarının başlığına uyumsuzluk gösterdiğinden mevzuat yapma tekniğine aykırı düşmektedir. Öntasarının başlığı “Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı” olarak ad-

landırıldığına göre çeşitli defalar belirtildiği üzere Öntasarıda İdarenin faaliyetlerinde uyacağı idari usul ve şekille ilgili düzenlemelere yer verilmesi gerekir.

3. Öntasarının Diğer Kanunlarla Bağlantısının Kurulmaması

Bu kısımda Öntasarıyla yakın ilişkisi bulunan ancak Öntasarıyla bağlantısı kurulamayan kanunlara değinilecektir.

a. İdari Yargılama Usulü Kanunuyla Gerekli Bağlantının Kurulamaması

Bir ülkenin idari usul kanunuyla, o ülkenin idari yargılama usulü kanunu farklı hususları düzenlemesine rağmen aralarında yakın bir ilişki bulunur. Türkiye’de idari usul kanununun bulunmaması ve bu nedenle İdari Yargılama Usulü Kanununda idari usulle ilgili kimi hususların düzenlenmiş olması dolayısıyla bu ilişki daha da sıkılaşmaktadır. Ancak durum böyle olmasına rağmen Öntasarıyla 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu arasında herhangi bir bağlantı kurulamamıştır. Bu durum, vahim bir hata oluşturmaktadır.

6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun çeşitli maddelerinde; idari usulle ilgili bir takım hükümler bulunmaktadır. Gerçekten de 2577 sayılı Kanunun idari makamların sükutu başlıklı 10. maddesi, üst makamlara başvuru başlıklı 11. maddesi, doğrudan doğruya tam yargı davası açılması başlıklı 13. maddenin 1. fıkrası, tebligat ve cevap verme başlıklı 16. maddesinin 5. fıkrası ve dosyaların incelenmesi başlıklı 20. maddenin 3. fıkrasında idari usulle ilgili hükümler bulunmaktadır. 2577 sayılı Kanunda idari usulle ilgili olarak yer alan hükümlerin akıbetinin ne olacağının Öntasarıda kararlaştırılmaması oldukça isabetsiz olmuştur. Zorunluluk nedeniyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa konulan idari usulle ilgili hükümlerin Öntasarıyla kaldırılmasının öngörülmemesi, Öntasarı kanunlaştığı takdirde iki kanun arasında büyük bir uygulama sorunu doğuracağı gibi idari usulü de gereksiz yere karmaşıktır.

b. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunla Bağlantısının Kurulamaması

Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimleri 1.1.1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunla düzenlenmiştir.

Dilekçe hakkıyla; bir başka deyişle, başvuru hakkıyla, idari usul arasında ayrılmaz bir bağ bulunmaktadır. Nitekim, bu nedenden dolayı Öntasarının kimi

maddelerinde de idari başvuru konusunda düzenlemeler öngörülmüştür. Ancak idari başvuru konusunda 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda da hükümler bulunmaktadır. Bu durum, idari başvuru konusunda Öntasarı kanunlaştığı takdirde iki kanun arasında uygulama sorunu doğurabileceği gibi idari başvuru konusunda büyük bir karmaşa ve belirsizliğe de yol açabilecektir.

Bu sakıncaları gidermek için Öntasarıyla 3071 sayılı Kanunun kaldırılması öngörülmelidir. Kanımızca, 3071 sayılı Kanun iki nedenden dolayı kaldırılmalıdır. Bir kere söz konusu kanunla sadece dilekçe hakkının kullanılmasının biçimi düzenlenmiş, hangi usuller izlenerek dilekçelerin sonuçlandırılacağı düzenlenmemiştir. Halbuki dilekçeler çeşitli türlere ayrılmalı ve her bir tür dilekçenin hangi usullerle sonuçlandırılacağı somut bir şekilde gösterilmelidir. Öte yandan, 3071 sayılı Kanunda sadece idari makamlara başvuru hakkının kullanılması biçimini düzenlenmemekte, Türkiye Büyük Millet Meclisine (T.B.M.M. ne) başvuru hakkının kullanılmasının biçimi de düzenlenmektedir. Esasen hukukumuzda T.B.M.M. ne başvuru sistemi bir karmaşa içerisinde bulunmaktadır. Çünkü, T.B.M.M. ne başvuru hakkında, 26.12.1962 tarih ve 140 sayılı Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçe İle Başvurmaları ve Dilekçelerinin İncelenmesi İle Karara Bağlanmasının Düzenlenmesine Dair Kanun adlı başka bir Kanun da bulunmaktadır. Üstelik, 3071 sayılı Kanunda yurttaşların ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların T.B.M.M. ne başvurabileceği ifade edilmişken, 140 sayılı Kanunda sadece yurttaşların T.B.M.M. ne başvurabileceği ifade edilmektedir. Gerçi her ne kadar 3071 sayılı Kanunun 9. maddesiyle 140 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ise de, 3071 sayılı Kanunun Geçici Maddesinde; T.B.M.M. İçtüzüğünde gerekli değişiklikler yapıncaya kadar, 140 sayılı Kanunun Dilekçe Komisyonunun çalışma esas ve usullerine ilişkin hükümlerinin uygulanmasına devam edileceği belirtildiğinden ve İçtüzükte de gerekli değişiklikler yapılmadığından 140 sayılı Kanun yürürlükte bulunmaktadır. Esasen idari başvuru ile T.B.M.M. ne başvuru, niteliği gereği birbirinden farklı olduğundan T.B.M.M. ne başvuru ayrı bir kanunla düzenlenmeli, idari başvuru ise İdari Usul Kanununda yer almalıdır.

Çağdaş ülkeler idari başvuru olgusuna büyük önem vermektedirler. Hatta kimi ülkeler idari başvuru olgusuna daha da bir önem vererek İdari Usul Kanunundan ayrı bir kanunla düzenleme yoluna gitmektedirler. Nitekim Japonya’da İdari Usul Kanunundan ayrı olarak, İdari Başvuru Kanunu çıkarılmıştır. Japon İdari Başvuru Kanununun amacı; kamu yönetiminin düzgün işlemesini sağlamak, açık ve hızlı bir idari süreci öngörerek insanların hak ve menfaatlerini

korumaktır. Söz konusu kanunla, İdarenin hukuka aykırı veya düzgün olmayan işlemlerine karşı, yurttaşlara geniş bir şekilde başvuru olanağı sağlanmıştır.⁶

Japon İdari Başvuru Kanununda, dilekçeler; başvuru istemi, yeniden inceleme istemi ve yeniden gözden geçirme istemi şeklinde üç çeşit olarak benimsenmiş, başvuru süreleri ve başvuruların sonuçlandırılması süreci, dilekçe türüne göre farklılaştırılarak çağdaş bir düzenleme yapılmıştır.⁷

III- ÖNTASARININ ÖZE YÖNELİK OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu kısımda, Öntasarıda düzenlenmesi gereken ancak özü itibarıyla hatalı veya eksik olarak düzenlenen maddelere yönelik değerlendirmeler yapılacaktır. Öntasarının özüne yönelik değerlendirmeler yapılırken Öntasarıdaki Bölümlemeye uygun olarak maddeler sırasıyla değerlendirilecektir.

1. Öntasarının Genel Hükümler Bölümü

Öntasarının bu bölümünde beş maddeye yer verilmiştir,

a. Amaç Maddesi

Öntasarının 1. maddesinde, Kanunun amacının, idari işlemlerin yapılmasında uygulanacak ilke ve usullerin belirlenmesi olduğu ifade edilmektedir. Madde gerekçesinde; bireysel işlemler ile genel düzenleyici işlemler olarak idari işlemler ile idari eylemler nedeniyle zarara uğrayanların yapacağı idari başvurular üzerine yapılacak işlemlerde, bu kanundaki ilke ve usullerin uygulanmasının zorunlu olduğu, buna karşın idari sözleşmeler için böyle bir zorunluluğun bulunmadığı belirtilmektedir.

Bu düzenleme tarzı bütünüyle hatalıdır. Bir kere, idari usulün idari işlem olarak konusu bireysel düzenleyici işlemler olup, genel düzenleyici işlemler, idari usulün konusunu oluşturamaz.

Yine Öntasarının sistematik olarak değerlendirilmesi kısmında da ifade ettiğimiz üzere bireysel idari işlemler yanında; idari eylemler, idari sözleşmeler ve idarenin özel hukuk faaliyetleri kısacası idarenin her türlü tasarrufları da idari usulün konusunu oluşturduğundan bu maddeye; idari eylem, idari sözleşme ve İdarenin özel hukuk faaliyetlerinin de eklenmesi uygun olacaktır.

6 Bkz. Dursun, Japon Merkezi İdare Yönetimi, s. 55.

7 Fazla bilgi için bkz. ibid., s. 55, 56.

8 Nitekim Başbakanlık tarafından 17 Şubat 2005 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümleri kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik. Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin hazırlanmasında uyulacak usul ve esasları düzenlemektedir.

b. Kapsam Maddesi

Öntasarının kapsam başlıklı 2. maddesinin son fıkrasında; münhasıran askeri hizmete yönelik işlemlerin tabi olduğu idari usul hükümleri ile özel kanunlarda yer alan idari usul hükümlerinin saklı olduğu belirtilmiştir.

Hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmenin bir aracı idarenin tasarruflarında uyacağı usul ve şekil kurallarını kanunlaştırmaktır. Hukuk devleti ilkesinin önemli bir aracı olan idari usulün her zaman özel kanunlarda yer alan idari usulden üstün tutulması ve ancak Genel İdari Usul Kanununda hüküm bulunmayan hâllerde özel kanunlarda yer alan idari usullerin uygulanması gerekirken özel kanunlarda yer alan idari usul hükümlerinin saklı tutulması vahim bir hata olmuştur. Diğer yandan, Türkiye’de özel kanunlarda (örneğin; Kamulaştırma Kanununda ve Vergi Usul Kanununda) yer alan idari usul hükümleri bireyin İdare karşısında korunması anlayışına uygun olarak değil, İdarenin birey karşısında! korunması anlayışına uygun hükümler taşımaktadır. Bu açıdan özel kanunlarda yer alan idari usul hükümlerinin saklı tutulması nedeniyle idari usulün fonksiyonlarından birisi olan bireyin İdarenin karşısında korunması ilkesi Türkiye’de hiç bir zaman yaşama geçemeyecektir.

Öte yandan münhasıran askeri hizmete yönelik işlemlerin tabi olduğu idari usul hükümlerinin saklı tutulmasının da haklı bir gerekçesi bulunamaz. Çünkü bu hizmete yönelik işlem veya eylemlerin tabi olduğu idari usul, genel idari usulden ayırık tutulamaz. Bu işlerin genel idari usulden ayırık tutulması; hukuk devleti ilkesine aykırı düştüğü gibi idarenin bütünlüğü ilkesine de aykırı düşer.

c. İlkeler Maddesi

Öntasarının ilkeler başlıklı 3. maddesinde; idarenin yapacağı işlemlerde; insan haklarına saygılı olma, adalet, kanun önünde eşitlik, hukuki güvenlik ve istikrar, tarafsızlık, iyi yönetim, açıklık ve katılım, ölçülülük, doğru bilgilendirme, usul ekonomisi, kamu yararının gerçekleştirilmesi ilkesine uymakla ve yargı kararlarının gereklerini yerine getirmekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda idari usulün ilkeleri ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. Bu ilkelerin tümünün özellikle savunma hakkı ve gerekçe ilkesi gibi kişilerin temel hak ve hürriyetleriyle sıkı ilişkisi bulunan ilkelerin bu maddede belirtilmemesi vahim bir hata niteliğini taşımaktadır.

Yine bu maddede ilke olarak belirtilen bazı hususlar da idari usul ilkesi niteliği taşımamaktadır. Örneğin maddede ifade edilen İdarenin yapacağı işlemlerde; insan haklarına saygılı olma, adalet, hukuki güvenlik ve istikrar, iyi yöne-

tim ve kamu yararının gerçekleştirilmesi ilkelerine uyma, yargı kararlarının gereklerini yerine getirmekle yükümlü olması şeklindeki ilkeler idari usulün değil, idare hukukunun temel ilkeleridir. Ayrıca, idare hukukunun temel ilkelerinden bahsedilirken İdarenin bireylerle ilişkilerinde uyması gereken önemli ilkelere de değinilmemiştir. Örneğin İdarenin kişilerle ilişkilerinde “kişilerin hak ve menfaatlerini korumak” temel bir ilke olmasına rağmen maddede bu hususa değinilmemiştir.

d. Tanımlar Maddesi

Öntasarının “tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinin 1. fıkrasının (f) bendinde; idari yaptırım; disiplin cezaları, para cezaları, işyeri kapatma, meslek ve sanattan men, ruhsat, lisans, izin veya belge iptali ve yıkım kararları olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıda Öntasarının sistematik olarak değerlendirilmesi kısmında da belirtildiği üzere idari yaptırım konusunun genel idari usulle ilgili bu taslakta düzenlenmesi hatalı olmuştur. Ayrıca, bu bentte, idari yaptırım olarak; sürekli olarak iş yeri kapatma ile meslek ve sanattan men cezasına yer verilmesi de doğru olmamıştır. Gerçi, Öntasarıda söz konusu cezaların sürekli olabileceği yönünde açık bir hüküm bulunmasa da, söz konusu cezaların geçici olarak verilebileceği yönünde açık bir hüküm bulunmaması nedeniyle adı geçen idari yaptırımların İdare tarafından sürekli olarak verilebileceği anlamı çıkmaktadır. Söz konusu cezaların İdare tarafından sürekli olarak verilmesi, İdarenin kişi hak ve özgürlüklerine aşırı ölçüde müdahale edebilmesine yol açabileceğinden uygun değildir. Bu çerçevede, İdare ancak geçici nitelikte iş yeri kapatma ile meslek ve sanattan men cezası verebilmeli, sürekli olarak iş yeri kapatma ile meslek ve sanattan men cezasını ise yargı organı vermelidir. Ancak bu hususların, Öntasarıda değil de, idari yaptırımlarla ilgili olarak çıkarılması gereken ayrı bir kanunda düzenlenmesi uygun olacaktır.

e. Bilgi Verme ve Hukuki Yardım Maddesi

Öntasarının bilgi verme ve hukuki yardım başlıklı 5. maddesinin 2. fıkrasında; kamu idarelerinin bilgi verme ve hukuki yardım yükümlülüğünün idare tarafından bütün teşkilatıyla ve çıkarılacak yönetmeliklerle kurulacak bilgilendirme ve yol gösterme birimleri aracılığıyla yerine getirileceği belirtilmektedir.

Fıkra, kamu idarelerinin bilgi verme ve hukuki yardım yükümlülüğünün çıkarılacak yönetmeliklerle kurulacak bilgilendirme ve yol gösterme birimleri aracılığıyla yerine getirileceğinin belirtilmesi, İdarenin kanuni dayanağa sahip olması ilkesine dolayısıyla Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasına aykırıdır.

Gerçekten de, Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasında; idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu çerçevede, yönetmelikle bilgilendirme ve yol gösterme birimlerinin kurulması, Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasına açık bir aykırılık oluşturur.

2. Öntasarının Başvuru Hakkının Kullanılması Bölümü

Öntasarının bu bölümünde altı maddeye yer verilmiştir.

a. Başvuru Hakkı Maddesi

Öntasarının 6. maddesinde; ilgililerin bir işlemin yapılması veya bir eylemde bulunulması isteği ile idareye başvurma hakkına sahip oldukları belirtilmektedir.

Çeşitli defalar belirtildiği üzere idari usulün konusunu bireysel idari işlemler, idari eylemler, idari sözleşmeler ve İdarenin özel hukuk faaliyetleri oluşturduğundan idareye başvuru hakkının, sadece bir işlemin yapılması veya bir eylemde bulunulması isteği ile sınırlandırılması yerine ilgililerin bireysel bir idari işlem, idari eylem, idari sözleşme veya özel hukuk faaliyetinde bulunması için İdareye başvuru hakkına sahip olduklarının belirtilmesi uygun olacaktır.

b. Dilekçelerde Bulunması Gereken Hususlar Maddesi

Öntasarının 7. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde, dilekçelerde, başvuranın, varsa temsilcisinin ad ve soyadı, unvanı, adresi ve imzasının bulunması gerektiği ifade edilmektedir.

Bu bentte unvandan bahsedilecek karmaşık bir düzenleme yapılmıştır. Unvandan kastedilen husus, bir kişinin mesleğiye mesleğin dilekçede yer almasının zorunlu tutulması son derece hatalıdır. Çünkü idari usul açısından önemli olan husus, başvuran kişinin mesleği değil, sadece yurttaş olması veya yabancı ise o ülkede ikamet ediyor olmasıdır. Eğer unvandan kastedilen husus, ticaret unvanı ise, ticaret unvanının gerçek kişilerle değil, ticari işletmeyle ilgisi bulunmaktadır. Arkan'ın da belirttiği üzere ticaret unvanı; tacirin, ticari işletmesine ilişkin işlemleri yaparken kullandığı isimidir. Bu yönüyle ticaret unvanı, taciri tanıtmaya ve onu diğer tacirlerden ayırmaya yarar. Ticaret unvanını sadece tacirler kullanabilir, tacir olmayan kişi, örneğin esnaf ticaret unvanını kullanamaz.⁹

Bu bendin açık bir şekilde kaleme alınabilmesi için gerçek kişi başvuru ile tüzel kişi başvuru arasında bir ayırım yapılmalı, başvurularda ticaret un-

9 Arkan, Ticari İşletme Hukuku, s. 23 1.

vanının bildirilmesi zorunlu tutulursa bunun sadece tacirler için zorunlu olduğu hususunun belirtilmesi gerekir. Zaten tacir olmayan kimse ticaret unvanını kullanamayacağından, tacir dışındaki kimselerden ticaret unvanının bildirilmesini istemek işin doğasına aykırıdır.

Öte yandan, maddede, günümüzde yaygın bir şekilde kullanılmaya başlayan elektronik ortamda özellikle e-posta yoluyla yapılan başvuruların geçerliliği hakkında herhangi bir hüküm bulunmaması da maddenin eksik bir şekilde kaleme alındığının somut bir göstergesidir.

c. Başvuru Dilekçesinin Alınması Maddesi

Öntasarının 8. maddesinin son fıkrasında; posta ile yapılan başvurularda, başvuru dilekçesinin idari makama ulaştığı tarihin başvuru tarihi olduğu ifade edilmektedir.

Başvuru dilekçesinin idari makama ulaştığı tarihin başvuru tarihi olarak kabul edilmesi çağcıl gelişmelere aykırı düşmektedir. Çünkü idari usul konusunda çağcıl düzenlemeler içerisinde en yenisini oluşturan Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında 26 Kasım 1992 tarihli İspanya Kanununun 38. maddesinin 4. fıkrasında; belirlenmiş şekilde olmak kaydıyla herhangi bir postaneye yapılan müracaatın İdareye ulaşmış olarak kabul edileceği belirtilmektedir¹⁰. Günümüzde yurttaş odaklı olması gereken kamu yönetimi anlayışı, yurttaşın başvuru dilekçesini postaneye verdiği tarihi İdareye başvuru tarihi olarak kabul eder.

Diğer yandan, yapılan bu düzenleme, “kimsenin kendi kusuruna dayanarak bir hak iddia edemez” şeklindeki doğal hukuk ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır. Çünkü, Türkiye’de postaneler de bir kamu birimi olduğundan eğer postada gecikme varsa bundan sorumlu olması gereken postane olmalıdır. İdareye gönderilmek üzere dilekçesini postaneye veren kişi, gecikmeden sorumlu olmamalıdır. Postadaki gecikmeden ilgilinin sorumlu tutulması, kimsenin kendi kusuruna dayanarak bir hak iddia edemez şeklindeki doğal hukuk kuralının somut bir ihlalidir.”

d. Dilekçelerdeki Eksiklik Maddesi

Öntasarının 9. maddesinin 1. fıkrasında; 7. maddenin (a) bendindeki unsurları içermeyen dilekçelerin işleme konulamayacağı ifade edilmektedir. Daha somut bir deyişle, ad ve soyadı, unvanı, imza ve adresi içermeyen dilekçeler işleme konulamayacaktır.

10 Akyılmaz, Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, s. 54.

11 Karş. ibid.

Unvanı içermeyen dilekçelerin işleme konulmaması, yukarıda da anlatıldığı üzere hatalı bir düzenlemedir. Ad ve soyadı, imza ve adresi içermeyen dilekçelerin işleme konulmaması ise çağdaş gelişmelere aykırı bulunmaktadır. Bir kere kişi, çeşitli güdüler (saikler) altında (örneğin; korkması, tanınmak istememesi gibi) nedenlerle ad ve soyadını, adresini veya imzasını dilekçeye koymak istemeyebilir. Bu hususların dilekçede bulunmaması, dilekçede belirtilen konu hakkında herhangi bir işlem yapmamanın geçerli bir mazereti olamaz. Söz konusu hususları içermemesine rağmen İdarenin tasarrufta bulunmasını gerektiren haklı başvuruların olması her zaman olasıdır. İmzasız dilekçelerin işleme konulmamasının ilave bir takım sorunlara yol açması da kaçınılmazdır. Gerçekten de, elektronik ortamda özellikle e-posta ile yapılan başvuruların imzasız olması nedeniyle işleme konulmaması büyük sorunlara yol açacaktır. Diğer yandan, yakın bir gelecekte, Türkiye’de, sertifika dağıtan bir kurum tarafından herkese bir elektronik imza sertifikası verilmesi öngörülmektedir. Dağıtılacak olan imza sertifikası; güvenilirlik açısından elle atılan imzadan daha güvenilir olacağından, elektronik imza sertifikası alan kişinin elektronik imzasıyla yaptığı başvurunun kabul edilmemesi veya elektronik imza ile yapılan başvurular hakkında maddeye herhangi bir hüküm konulmaması sorunları daha da artıracaktır.

e. İdari Makamlara Başvuru Maddesi

Öntasarının 10. maddesinin 2. fıkrasında; dilekçenin yetkili olmayan idareye veya dış temsilciliklere verilmesi hâlinde, dilekçe ve eklerinin üç gün içinde yetkili idareye gönderilerek başvurana yazılı bilgi verileceği, bu halde cevap verme yükümlülüğünün dilekçe ve eklerinin yetkili idareye ulaştığı tarihte başlayacağı ifade edilmektedir.

Bu hüküm, her şeyden önce Türk kamu yönetimi gerçekleriyle bağdaşmamaktadır. Yasalarda kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkisi düzenlenirken özensiz davranılmakta, bir kuruma verilen yetki ve görev başka bir kuruma da tanınabilmektedir. Bundan dolayı Türk kamu yönetiminde merkezi idare kuruluşlarının kendi aralarında ve merkezi idare kuruluşlarıyla yerel yönetim kuruluşları arasında yoğun bir yetki ve görev çatışması görülmektedir. Ayrıca, 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunuyla merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev ve yetki karmaşası daha da artırılmıştır. Çünkü söz konusu kanunlarla, merkezi idarenin görev ve yetkisine giren pek çok husus eş anlı olarak il özel idareleri ve belediyelere de tanınmıştır.

Bu çerçevede, belirli bir konuda hangi kurumun görevli ve yetkili olduğunu kamu yönetimi uzmanlarının bile saptaması oldukça zor iken yetkisiz ida-

renin görevlilerinin yetkili idareyi hem de üç gün içinde saptayıp bu süre içerisinde başvuruyu yetkili idareye göndereceğini düşünmek tam bir hayaldir. Dolayısıyla başvurunun yetkisiz idare tarafından yetkili idareye üç gün içerisinde! gönderileceği gibi gerçeklerle bağdaşmayan düzenleme yerine kamu kurum ve kuruluşları arasında hangi konuda kimin yetkili olduğunu belirleyecek bir düzeneğin öngörülmesi gerekir.

f. Başvuruya Cevap Verme Süresi Maddesi

Öntasarının 11. maddesinin 1. fıkrasında; kamu idarelerinin kendilerine yapılan başvurular hakkında, kayıt tarihini izleyen günden itibaren en geç otuz gün içinde cevap vermek zorunda oldukları ifade edilmektedir.

İdarenin ilgililerin istemlerine otuz gün içerisinde cevap vermek zorunda olduğunu belirten hüküm de, Türk kamu yönetiminin gerçekleriyle bağdaşmamaktadır. Bu hüküm kanunlaştığı takdirde, hükümden beklenen sonuç elde edilemeyecektir. Daha somut bir deyişle, Türk kamu yönetimi, büyük bir tembellik (atalet) içerisinde bulunduğundan ilgililerin istemlerine İdarenin otuz gün içerisinde yanıt verebilmesi pek olanaklı değildir. İdare, ilgililerin istemlerine otuz gün içerisinde yanıt vermediği takdirde ne olacağına dair maddede açık bir hüküm olmadığına göre bu durumda pozitif hukukumuz gereği altmış gün beklenecek ve İdareden bu süre içerisinde bir yanıt alınmazsa İdarenin isteği zımnen reddettiği varsayılarak ilgilinin dava açma hakkı doğacaktır.

Gerçekten de, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun yukarıda bahsedilen 10. maddesinde; ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri ve altmış gün içinde cevap verilmezse isteğin reddedileceği belirtilerek ayrıksı nitelikteki zımnî ret yoluyla idari işlem tesisi esası kabul edilmiştir. Ancak uygulamada söz konusu ayrıksı durum neredeyse kural hâline gelmiştir. Akyılmaz'ın daha somut bir deyişle; zımnî ret yolunun kabulündeki bir amaç, İdareyi işlem yapmaya belirli bir zaman dilimiyle sınırlamak suretiyle İdareyi olumlu ya da olumsuz bir karar almaya zorlamak olmasına rağmen bu sonuç uygulamada hiç gerçekleşmemiş, İdare, beklenilenin aksine, işlem yapma hususunda 2577 sayılı Kanunun 10. maddesinde öngörülen süreyi kendisi için bir hak olarak görmüş ve açık bir şekilde ret yanıtı verme olanağı bulunan hâllerde bile zımnî ret yolunu işletmiştir. Yazar'ın haklı olarak belirttiği üzere bu durum hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Çünkü bir hukuk devletinde, İdare, olumsuz bir işlem yapsa bile o işlemin gerekçesini belirtmek zorundadır. Halbuki zımnî ret yoluyla yapılan işlemlerin doğal olarak gerekçesi bulunmamaktadır. İşlemin gerekçesi

de bulunmadığı için ilgililer istemlerinin neden reddedildiğini bilememekte, İdareye yapılan başvuruların büyük çoğunluğu yargı önüne taşınmaktadır.¹²

İdarenin ilgililerin istemlerine otuz gün içerisinde cevap vermekle zorunlu olduğu şeklinde soyut, gerçekte bağdaşmayan ve ilgililer lehine yaptırmış bu hüküm yerine, kanımca, İspanya’da olduğu gibi geniş bir “zımni kabul” alanının benimsenmesi yerinde olacaktır. Gerçekten de, İspanya’nın Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında 26 Kasım 1992 tarihli Kanunun 43. maddesinde geniş bir zımni kabul alanı benimsenerek; iş yeri ya da şirket büyütme, yer değiştirme ya da yerleşme izinleri ve lisans başvuruları, ilgilinin kendisinde önceden var olan bazı hakların kullanım izinlerinin yenilenmesiyle ilgili başvurular ve idari organların kendi iç düzenlemelerinde çözümlenmemeleri hâlinde geçersiz olacakları belirtilmemiş tüm başvurular hakkında İdare azami 3 ay içerisinde karar vermezse istemin kabul edileceği esası benimsenmiştir.¹³

Bizde de İspanya’daki düzenlemeye paralel olarak zımni bir kabul alanı benimsenmeli, bir başka deyişle, bu alanlarda “sükut inkardan gelir” anlayışı yerine “sükut ikrardan gelir” anlayışı hakim kılınmalıdır. Ayrıca, sektörel lisanslarla ilgili izin almalarında her bir sektör için başvuruların yanıtlanacağı süreler belirlenmeli, bu süreler içinde olumlu veya olumsuz yanıt verilmemesi durumunda başvuru sahibinin izin almış sayılması yönünde Öntasarıya hüküm konulmalıdır. İdari usul açısından geniş bir zımni kabul alanının benimsenmesinin yatırım ve iş ortamının iyileştirilmesi açısından da büyük katkı sağlayacağı unutulmamalıdır.

3. Öntasarının İdari İşlemi Yapma Yetkisi Bölümü

Yetki kuralları da en geniş anlamda usulün içerisine girdiğinden daha açık bir deyişle en geniş anlamda usulü; yetki, usul ve şekil oluşturduğundan¹⁴ Öntasarıda yetkiye yönelik kurallara yer verilmesi kural olarak yerinde olmuştur. Ancak yetkiye ilişkin olarak yapılan düzenlemelerde de önemli eksiklik ve hatalar bulunmaktadır. Öntasarının bu bölümünde sekiz maddeye yer verilmiştir.

a. Kamu Yetkisinin Kullanımı Maddesi

Öntasarının 12. maddesinin 2. fıkrasında; kamu görevlilerinin, tarafsızlık ve kanun önünde eşitlik ilkelerine uygun olarak davranacakları, aynı durumda

12 Bkz. ibid. s. 54, dip not, 37.

13 Fazla bilgi için bkz. ibid. s. 45, 46.

14 Bkz. Azrak, İdari Usul ve Yasalaştırılması, s. 831, 832.

olan ilgililere aynı şekilde davranmak suretiyle her türlü ayrımcılıktan kaçınacakları ifade edilmiştir.

Bu fıkra da ifade edilen tarafsızlık ve kanun önünde eşitlik ilkeleri yetkiyle ilgili değil, yukarıda usul ve şekil kuralları kısmında da belirtildiği üzere usul ve şekil ilkeleridir. Yine yukarıda belirtildiği üzere idari usulde eşitlik ilkesi bakımından önem taşıyan husus, kanun önünde eşitlik değil, usulde eşitliktir. Dolayısıyla tarafsızlık ve usulde eşitlik ilkesi somutlaştırılarak, bu maddede değil, Öntasarıda olması gerekli olan idari usul ve şekil kurallarıyla ilgili kısımda düzenlenmesi daha uygun olur.

b. Yetki Kurallarının Hukuki Niteliği Maddesi

Öntasarının 13. maddesinin 1. fıkrasında; idari makamın konu, yer, kişi ve zaman bakımından yetkisinin kanun ve diğer mevzuatla gösterileceği belirtilmiş, 2. fıkrasında ise idari makamlar arasında çıkan olumlu ve olumsuz yetki ve görev uyumsuzluklarının, hiyerarşik bakımdan üstleri olan idari makam tarafından çözüleceği ifade edilmiştir.

Öntasarının 13. maddesinin 1. fıkrası hatalı olarak düzenlenmiştir. 1. fıkra da; yetkinin kanun ve diğer mevzuatla belirleneceği hükmü hatalıdır. Çünkü, İdarenin yetkisi; Anayasa ve kanunların bazı idare makam ve organlarına tanıdığı karar alabilme, işlem yapabilme güç ve iktidarı şeklinde tanımlanabilir.¹⁵ Bu tanımda da ifade edildiği üzere İdarenin yetkisi ancak Anayasa ve kanunla tanınabilir. Bu esas, Anayasanın 123. maddesinin 1. fıkrasının da bir gereğidir. Dolayısıyla yetkinin Öntasarıda ifade edildiği şekilde diğer mevzuatla (örneğin tüzük, yönetmelik gibi) belirlenebilmesi olanaklı değildir.

Diğer yandan, bu maddenin 2. fıkrası ise eksik olarak düzenlenmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere bu fıkra da; idari makamlar arasında çıkan yetki uyumsuzluklarının hiyerarşik bakımdan üstleri konumunda olan idari makam tarafından çözümleneceği ifade edilmektedir. Bu hüküm, sadece aynı hiyerarşik yapı içerisinde bulunan idari makamlar arasında çıkabilecek yetki uyumsuzluğunu çözümlenmeye çalışmaktadır. Halbuki Türkiye’de farklı idari organlar arasında yaygın bir şekilde olumlu ve olumsuz görev uyumsuzlukları görülmekte ve söz konusu uyumsuzlukların çözümünde büyük güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Farklı hiyerarşik makamlara bağlı olan idare organları arasında çıkacak olumlu ve olumsuz yetki uyumsuzluklarını çözecek bir düzeneğe yer verilmesi son derece isabetli olacaktır.

15 Bkz. Günay, İdare Hukuku, s. 124.

c. Yetki Devri Maddesi

Öntasarının 16. maddesinin 4. fıkrasında; yetkilerini devreden yetkilinin değişmesinin, yetki devrini sona erdireceği ifade edilmekte 5. fıkrasında ise yetki devrinde, devredilen yetkilere dayanarak yapılan işlemler nedeniyle doğacak her türlü sorumluluğun yetkinin devredildiği makama ait olduğu belirtilmektedir. Yapılan bu düzenlemeler bütünüyle hatalıdır.

Kanımızca, bu maddenin 4. fıkrasındaki, yetkilerini devreden yetkilinin değişmesinin yetki devrini sona erdireceği şeklindeki hükümle, Danıştay'ın bu doğrultuda 1989 yılında verdiği hatalı bir içtihadı yasal bir dayanak sağlanılmak istenmektedir. Gerçekten de, Danıştay Beşinci Dairesi; 13.12.1989 tarih ve E. 1989/2735, K. 1989/2286 sayılı Kararında, yetki devrinde bulunan kamu yöneticisinin görevden ayrılmasının yetki devrini de sona erdireceği içtihadında bulunmuştur. Bu karar oy çokluğuyla alınmış ve karara karşı yazılan azlık oyunda yetki devrinin gayri şahsi ve görevsel bir nitelikte olması nedeniyle yetkiyi devreden veya devralanın şahıslarında meydana gelen değişikliklerin yetki devrine bir etkisinin olmayacağı isabetli olarak belirtilmiştir.¹⁶ Bu açıdan, yetki devrinden sonra yetkiyi devreden veya devralan makamdaki kişinin değişmesinin yetki devrine hiç bir etkisinin olmayacağının Öntasarıda belirtilmesi yerinde olacaktır.

Öte yandan, bu maddenin 5. fıkrasında ifade edilen yetki devrinde sorumluluğun yetkinin devredildiği makama ait olduğu hükmü de son derece hatalıdır. Günday'ın isabetli olarak belirttiği üzere yetki devrinde; karar alma yetkisi, yetkiyi devreden makamdaki ayrılarak kendisine yetki devredilen makama geçmektedir. Yazar, bu nedenle, yetkiyi devreden makamın yetkisinden, yetkiyi devrettiği makam lehine sıyrıldığını ve yetki devrini kaldırmadıkça o yetkiyi bir daha kullanamayacağını ifade etmektedir.¹⁷ Bu çerçevede; yetkiyi devreden makam yetkisinden yetkiyi devrettiği makam lehine sıyrıldığına ve yetki devrini kaldırmadıkça o yetkiyi kullanmadığına göre Öntasarıdaki bu hükmün aksine sorumluluğun bütünüyle yetkiyi devralan makamda olması gerekir.

d. İmza Devri Maddesi

Öntasarının 17. maddesinin 1. fıkrasında; yetkili makamın, yapmaya yetkili olduğu işlemlerden bir kısmının imzalanması yetkisini, yardımcıları veya asatlarından bazılarına devredebileceği ifade edilmiş, 2. fıkrasında ise imza yetki-

16 Karar hakkında fazla bilgi için bkz. DD, Yıl:20, Sayı: 78-79, 1990, s. 266-271.

17 Bkz. Günday, İdare Hukuku, s. 130.

sinin devreden makamın gözetim ve denetiminde kullanılacağı ve devredilen imza yetkisinin kullanılmasından dolayı devreden ve devralanın birlikte sorumlu olduğu belirtilmiştir. Bu hükümler eksik ve/veya hatalı olarak düzenlenmiştir.

17. maddenin 1. fıkrası eksiktir. Çünkü, Öntasarının 16. maddesinde, yetki devrinin ancak kanunun izin verdiği hâllerde geçerli olduğu belirtilmesine rağmen, 17. maddenin 1. fıkrasında imza devri için böyle bir koşula yer verilmemiştir. Halbuki imza devri için de yasal bir izne bulunmaktadır. Dolayısıyla imza devrinin ancak kanunla izin verilen hâllerde yapılacağına dair bir hükmün 17. maddenin 1. fıkrasına konulması yerinde olacaktır.

17. maddenin 2. fıkrası ise hatalıdır. Çünkü, imza yetkisini devreden kişi, bu yetkisini her zaman bizzat kullanabilmesine ve sorumluluk imza yetkisini devralana geçmeyip imza yetkisini devreden de kalmasına rağmen^{18 19} bu fıkra da sorumluluğun devreden ve devralanda olduğu ifade edilmektedir. Yine, imza yetkisini devreden kişinin bu yetkisini dilediği zaman gerek kullanabileceği yönünde fıkra ya hüküm konulmaması bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

e. İdari İşlemlerin Değiştirilmesi, Kaldırılması ve Geri Alınması Maddesi

Öntasarının 18. maddesinin 2. fıkrasında; yetkisiz olduğu belirgin olan makamlar tarafından ya da kanun hükümleri bariz biçimde ihlâl edilmek suretiyle açık hataya düşülerek veya hile, zorlama veya ilgililerin gerçek dışı beyanı ile tesis edilmiş olduğu saptanan idari işlemlerin her zaman değiştirilebileceği, kaldırılabilirliği veya geri alınabileceği vurgulanmış, 3. fıkrasında, yapılan ödemelerin iadesinin ancak geri alma işleminin ilgililere tebliğinden itibaren geriye doğru beş yıllık süre için istenebileceği belirtilmiş, 5. fıkrasının ilk cümlesinde ise idari makamların, yürütülen idari faaliyeti düzenleyen mevzuatta yapılan değişiklikleri, hizmet gereklerini ve kamu düzenini göz önünde bulundurarak mevcut idari işlemleri her zaman değiştirebilecek veya kaldırabilecekleri ifade edilmiştir. Bu hükümler hatalı olarak düzenlenmiştir.

Bu maddenin 2. fıkrasında açık hataya düşülerek tesis edilen işlemlerin her zaman değiştirilebileceği, kaldırılabilirliği veya geri alınabileceği ifade edilmektedir. Günday'ın belirttiği üzere hangi hataların açık hata olarak kabul edilmesi gerektiği konusunda somut ve açık ölçütler bulmak olanaklı olmadığı gibi yargısal içtihatlarla kabul edilen açık hata halleri de açık ve bariz hukuka aykırılıklardır. Açık ve bariz bir hukuka aykırılık ile malul bir işlem ise yok hük-

¹⁸ Bkz. ibid. s. 129.

¹⁹ Bkz. Akylmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 119.

iminde sayılmakta ve böyle bir işlemin her zaman geri alınabileceği zaten benimsenmektedir. Bu nedenle yazar, haklı olarak, her zaman geri alınabileceği kabul edilen idari işlemler arasında açık hataya düşülerek tesis edilen işlemlerin ayrıca sayılmasına ve belirtilmesine gerek bulunmadığını ifade etmektedir.²⁰

Diğer yandan, bu maddenin 3. fıkrasında ifade edilen yapılan ödemelerin iadesinin ancak geri alma işleminin ilgililere tebliğinden itibaren geriye doğru beş yıllık süre için istenebileceğini belirten hüküm de hatalıdır. Bu hüküm dolayısıyla örneğin ölmüş olan babasının emekli maaşını hıleyle yaşıyor göstererek on yıl alan kimseden sadece geriye dönük olarak beş yıl maaş istenebilecektir ki, bu durumun yol açacağı olumsuz sonuç ortadadır. Adil ve hakkaniyetli bir düzenleme yapılması için haksız olarak alınan tüm maaş tutarının hem de yasal faiziyle birlikte ilgiliden geri alınması gerekir.

Bu maddenin 5. fıkrasının ilk cümlesi de hatalıdır. Bu cümlede, İdareye, hizmet gereklerini ve kamu düzenini göz önünde bulundurarak idari işlemleri değiştirme veya kaldırma olanağı verilmektedir. Böylelikle, hukuka uygun kararlar bile söz konusu nedenlerle! değiştirilebilecek veya kaldırılabilir. Bir kere bu cümlede kullanılan hizmet gerekleri ve kamu düzeni gibi kavramlar idari işlemin değiştirilmesi veya kaldırılması nedenini teşkil edemeyecek nitelikte oldukça soyut ve belirsiz kavramlar olduğundan bu kavramlara yer verilmesi doğru değildir. Diğer yandan, Günday'ın da belirttiği üzere hukuka uygun olarak alınmış bulunan idari kararlar hiç bir neden olmaksızın kaldırılmaz veya geleceğe yönelik olarak değiştirilemez. Hukuka uygun idari kararlar ancak kanunda gösterilen esas ve usullere uygun olarak ve karşı işlemler kaldırılabilir veya geleceğe yönelik olarak değiştirilebilir.²¹

f. Takdir Yetkisi Maddesi

Öntasarının 19. maddesinde; idari makamlara tanınan takdir yetkisinin, yetkilendirmenin yapıldığı idari faaliyetin gerekleri ve amaçlarıyla sınırlı olduğu, takdir yetkisinin, konuyla ilgili araştırma, inceleme ve değerlendirmeler yapıp, işlemin sebebi ve güdülen amaç saptanarak kullanılacağı, takdir yetkisinin kullanılmasında, tercihi belirleyen hususlar ile işlemin sebebi ve güdülen amacın işlem metninde açıklanacağı ifade edilmiştir.

Bu hüküm eksik bir şekilde kaleme alınmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere Danıştay içtihatlarıyla, yerinde olarak, takdir yetkisinin kullanılmasında bir takım ilkeler saptanmıştır. Bu ilkelere ve İngiliz hukukunda geliştirilmiş olan

20 Bkz. Günday, İdare Hukuku, s. 163.

21 Bkz. ibid., s. 165.

makuliyet (reasonability) ve mantıklılık (rationality) ilkelerine-2 de yer verilerek takdir yetkisinin söz konusu ilkeler doğrultusunda kullanılacağını belirtilmesi uygun olacaktır.

Diğer yandan, uygulamada, İdare tarafından takdir yetkisi kullanılırken, kanunlarda kullanılan “milli güvenlik” “kamu düzeni” “gecikmesinde sakınca bulunan” haller gibi soyut ve oldukça belirsiz kavramlar aynen bireysel işlem veya karara geçirilmekte, böylelikle kişilerin temel hak ve özgürlükleri büyük bir tehlike altına girmektedir. Gerçi yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi kararlarında da ifade edildiği üzere bu kavramların doğrudan yasaya geçirilmesi Anayasaya aykırıdır. Ancak kanun koyucu günümüzde bile söz konusu soyut ve belirsiz kavramları yasalara koymaya devam etmektedir. Anayasaya aykırı olmasına rağmen her nasılsa yasalara geçirilen bu kavramların bir de İdare tarafından aynen bireysel işlem veya karara geçirilmesi, kişi hak ve özgürlükleri açısından doğan tehlikeyi daha da artırmaktadır. Bu sakıncaları önlemek için İdare, takdir yetkisini kullanırken Günday’m da belirttiği üzere söz konusu soyut ve belirsiz kavramların nesnel anlamı ve kanun koyucunun amacını dikkate almalı,²² ²³ ayrıca ilgilinin hangi tür fiil, davranış veya durumunun o soyut ve belirsiz kavram içerisinde altlanabileceğini açık bir şekilde göstermelidir.

4. İdari İşlemin Hazırlanması Bölümü

Öntasarının bu bölümünde 13 maddeye yer verilmiştir.

a. İdari Usulün Başlaması Maddesi

Öntasarının 20. maddesinde idari usulün İdare tarafından resen ya da ilgilinin başvurusu üzerine başlayacağı ifade edilmektedir.

İdari usulün sadece İdare tarafından resen ya da ilgilinin başvurusu üzerine başlaması yerinde değildir. İdari usul bunlara ilaveten diğer yollarla da başlayabilmelidir. Nitekim, İspanya’nın Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında 26 Kasım 1992 Tarihli Kanununun 69. maddesinde idari usulün başlatılması konusunda şu hükme yer verilmiştir: “Usulle ilgili işlemler kamu tarafından ilgili kurumun girişimiyle başlatılacaktır. Bu girişim, kurumun kendisi tarafından ya da kamu görevlisinin üstlerinden aldığı bir emir uyarınca başlatılabilir. Aynı şekilde bir şikayetle ya da başka kurulların gerekçeli istem-

22 İngiliz hukukunun geliştirdiği ilkeler hakkında fazla bilgi için bkz. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 183, özellikle dip not, 463.

23 Bkz. Günday, 1982 Anayasasına Göre İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları, s. 146, 147.

leri sonucunda da usulle ilgili işlemler başlatılabilir.”²⁴ Oldukça isabetli olan bu hükmün Öntasarıya aktarılması uygun olacaktır.

b. Temsil Maddesi

Öntasarının 21. maddesinde temsilci seçimi, temsilcinin taşınması gereken koşullar ve yetkisiz temsilin sonuçları düzenlenmektedir.

İlgili, idari usulle ilgili işlerde sadece temsilci değil, bunun yanında yardımcı da seçebilmelidir. Nitekim İsviçre Federal İdari Usul Kanununun 11. maddesinin 1. fıkrasında: “İşlemin her aşamasında, taraf, şahsen hareket etmesi gereken haller dışında kendisine temsilci veya resmi bir soruşturma önceliği bakımından sakınca olmadıkça yardımcı tayin edebilir. Temsilcinin veya yardımcının medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olması gerekir.” denilerek temsilci veya yardımcı seçebilme olanağı getirilmiştir. Bu açıdan Öntasarının bu maddesine, ilgilinin yardımcı seçebileceğinin de belirtilmesi yerinde olacaktır.

c. Zorunlu Temsil Maddesi

Öntasarının 22. maddesinin 2. fıkrasının ilk cümlesinde; bireysel işlemin, beşten fazla kişiyi ilgilendirip hak ve menfaatlerde ortaklık bulunması hâlinde, İdarenin, ilgililerden temsilci seçmelerini isteyeceği belirtilmiştir.

İsviçre Federal İdari Usul Kanununa 16 Aralık 1994 tarihinde eklenen 11 a maddesiyle; aynı menfaatleri savunmak için 20’den fazla kişi ortak veya ayrı ayrı başvuruda bulunursa idari makâmın, onlardan bir veya daha fazla temsilci seçmelerini isteyebileceği belirtilmiştir.²⁶ Zorunlu olarak temsilci seçiminde, ilgilinin en az altı kişi olması düşük bir sayı olduğundan İsviçre’de olduğu gibi bu sayının en az 21 olarak belirlenmesi yerinde olacaktır.

d. Araştırma, İnceleme ve Soruşturma Yükümlülüğü Maddesi

Öntasarının 23. maddesinde araştırma, inceleme ve soruşturma yükümlülüğü düzenlenmektedir.

Ancak bu maddede araştırma, inceleme, soruşturma kavramlarının niteliği saptanmamış ve bunların birbirinden farkının ne olduğu da belirtilmemiştir. Bu durum, maddenin büyük bir eksikliği olarak dikkati çekmektedir.

e. Araştırma, İnceleme ve Soruşturma Usulü Maddesi

Öntasarının 24. maddesinde araştırma, (inceleme!) ve soruşturma usulü düzenlenmektedir.

24 Bkz. Akylmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 123.

25 Bkz. Kıratlı, a.g.m., s. 52.

26 Bkz. Özkan, a.g.m., s. 62, dip not, 16.

Bu maddenin başlığı; araştırma, inceleme ve soruşturma usulü ismini taşımasına rağmen madde içeriğinde “inceleme usulüne” kavram olarak bile yer verilmemekte; buna karşın, madde başlığında ifade edilmeyen “ön inceleme” kavramına yer verilmektedir. Bu durum her şeyden önce mevzuat yapma tekniğine aykırıdır. Mevzuat yapma tekniğine uygun davranabilmek için maddenin başlığı ile içeriğinin uyum içerisinde bulunması gerekir. Ayrıca, bu maddede ön inceleme kavramına yer verilmesine rağmen onun niteliğinin saptanmaması büyük bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

Yine bu maddenin 1. fıkrasının ilk cümlesinde; yetkili idari makamın idari faaliyet alanında meydana gelen bir olayı öğrenmeleri üzerine, ön inceleme ve teknik bilgiye sahip bir ekiple araştırma ve soruşturma yaptıracakları belirtilmesine rağmen araştırma ve soruşturma sonucu düzenlenecek raporun bağlayıcı olup olmadığı ve işlemin bundan sonraki aşamalarının nasıl gelişeceği hakkında açıklık bulunmaması da maddenin büyük bir eksikliği olarak göze çarpmaktadır.

f. Dinlenilme Hakkı ve Kullandırılması Maddesi

Öntasarının 25. maddesinin 1. fıkrasında; dinlenilme hakkının, bir idari işlemin yapılmasından önce haklarını, özgürlüklerini ya da hukuki yararlarını savunmak üzere kendi tercihleri doğrultusunda yazılı veya idarece düzenlenecek görüşme toplantısında sözlü açıklama yapmalarını, tanık dinletebilmelerini, idareye her türlü bilgi ve belge sunmalarını, bilirkişi incelemesi yapılması isteğinde bulunmalarını kapsayacağı ifade edilmiş, 2. fıkrasında ise “...idari yaptırımların uygulanmasında, idarece ilgililere dinlenilme hakkı tanınması zorunludur” şeklinde bir ibareye yer verilmiştir. Bu hükümler hatalıdır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin yukarıda belirtilen 77/31 sayılı Kararında yer alan dinlenilme ilkesine uyum sağlamak üzere bu maddenin 1. fıkrasının; “Haklarını, özgürlüklerini ya da menfaatlerini olumsuz yönde etkileyebilecek nitelikte her idari işleme karşı ilgilinin; savlarını ve olguları öne sürme ve uygun durumlarda İdare tarafından göz önüne alınması gereken kanıtları sunma hakkı vardır. Uygun durumlarda, İdare, olayın niteliğiyle uyumlu olarak uygun zaman ve tarzda ilgili kişiyi bilgilendirir” şeklinde değiştirilmesi uygun olacaktır.

Yine, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere idari yaptırımlar alanında; ilgilinin dinlenilmesi hakkı, savunma hakkı adını almaktadır. Dolayısıyla 2. fıkranın bahsedilen ibaresinin “idari yaptırımların uygulanmasında, İdarece ilgililere savunma hakkı tanınması zorunludur” şeklinde değiştirilmesi uygun olacaktır.

g. Tanık ve Bilirkişi Maddesi

Öntasarının 26. maddesinde dinlenilme hakkının kullanılması ve görüşme toplantısının yapılması sırasında tanık dinlenebileceği ve bilirkişiye başvuru-

labileceği ifade edilmekte ve bu çerçevede maddede düzenleme yapılmaktadır. Bu maddede yapılan düzenleme eksik ve hatalıdır.

Bir kere, sadece dinlenilme hakkının kullanılması ve görüşme toplantısının yapılması sırasında tanık dinlenilebilmesi ve bilirkişiye başvurulabilmesi hatalıdır. Çünkü yukarıda idari usul ve şekil ilkeleri kısmında da açıklandığı üzere İdarenin kendiliğinden ve yeterli araştırma yapması ile gerçek inceleme yapma yükümlüğü bulunmaktadır. Bu çerçevede, sadece dinlenilme hakkının kullanılması ve görüşme toplantısının yapılması sırasında tanık dinlenilebilmesi ve bilirkişiye başvurulabilmesi yerine İdare tarafından her türlü fiili olguların soruşturulması sırasında tanık dinlenilebilmeli ve bilirkişiye başvurulabilmelidir.

Öte yandan kanıt olarak sadece tanık ve bilirkişiye başvurulabilmesi yerinde değildir. Alman İdari Usul Kanununun 26. maddesinde de ifade edildiği üzere²⁷ İdareye bunların yanında keşif yapabilme ve katılımcılardan bilgi ve belge isteyebilmek yetkisinin de tanınması zorunludur. Yine söz konusu maddede ifade edildiği gibi yasada öngörülen durumlarda tanıklar ve bilirkişilerin tanıklık yapmak ya da ifade vermekle yükümlü olduğu, bu durumda, idari makamın kanunda belirtilen ücretleri ödeyerek tanıklar ve bilirkişileri celbedeceği hükmünün de Öntasarıya konulması yerinde olacaktır.

h. Görüşme Toplantısı

Öntasarının 27. maddesinin 2. fıkrasının (b) bendinde; toplantı yöneticisinin, ilgililerin, varsa temsilci, tanık ve bilirkişilerin kimliklerini tespit edeceği, bunların dışında toplantıya katılanları görüşme toplantısından çıkaracağı ifade edilmiştir. İlgili, temsilci, tanık ve bilirkişi dışındaki kişilerin görüşme toplantısından çıkartılması doğru değildir.

Söz konusu kişilerin dışındakilerin işlemden etkilenebilmesi olasıdır. İdari işlemden etkilenebilecek ilgililerin yararlandırıcı-yükümlendirici işlem ayrımı yapmadan idari usule katılmaları kendi iradeleriyle olanaklı kılınmak gerekir.²⁸ Bu çerçevede, işlemden etkilenebilecek olan ilgililerin görüşme toplantısından çıkartılmasının yerinde olmadığı açıktır.

i. Açıklık Maddesi

Öntasarının 29. maddesinde; bilinmesi veya zamanından önce öğrenilmesi hâlinde, Devletin milli savunma, milli güvenlik, milli ekonomi ve dış ticaret politikaları ile milletlerarası ilişkilerinin yürütülmesine açıkça zarar verecek, özel

27 Madde hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 135.

28 Bkz. ibid , s. 137.

hayatın gizliliğini ihlâl edecek ve haksız rekabet ve kazanca sebebiyet verebilecek işlemlerin dışındaki idari faaliyetlerin özel kanun hükümleri çerçevesinde kamuya açık olduğu ifade edilmektedir. Bu hükmün son derece isabetsiz olduğunu vurgulamak gerekir.

Bir kere yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi Kararlarından da çıkarılacağı üzere milli savunma, milli güvenlik ve milli ekonomi gibi oldukça soyut ve belirsiz kavramların Kanunda kullanılması Anayasaya aykırıdır. Diğer yandan, dış ticaret politikaları ile milletlerarası ilişkilerin yürütülmesine açıkça zarar verme, haksız rekabet ve kazanca sebebiyet verecek işlem gibi kavramlar da belli ölçüde soyut ve belirsiz kavramlardır. Bu kavramların yorumu; zamana ve mekana göre farklı olabileceği gibi yorumlayıcıların kişisel anlayışlarına göre de farklı olabilecektir. Dolayısıyla bu kavramların kullanılması son derece isabetsiz olmuştur.

Öte yandan, Öntasarının bu maddesi açıklık ilkesini yaşama geçirmeye çalışsa da kullandığı kavramlar ve Türk kamu yönetiminde mevcut olan gizlilik ve sır kültürünün birleşmesiyle maddenin amacının tam aksine uygulamada idari faaliyetlerin “kapalı olması ilkesine” dönüşme olasılığının yüksek olduğunu ifade etmek gerekir.

j. Katılma Hakkı Maddesi

Öntasarının 30. maddesinde katılma hakkı düzenlenmektedir. Yapılan düzenlemenin eksik ve hatalı olduğunu ifade etmek gerekir.

Bu maddenin 1. fıkrasında; bayındırlık hizmetleri, mülkiyet ve çevre hakları ile kültür ve tabiat varlıklarını doğrudan etkileyen, belde halkının tümünü ilgilendiren bireysel ve düzenleyici işlemlerde, kamunun bilgilendirilmesi ve katılımının esas olduğu belirtilerek katılım hakkı sınırlandırılmıştır. Katılım hakkı; sadece bayındırlık hizmetleri, mülkiyet ve çevre hakları ile kültür ve tabiat varlıklarını doğrudan etkileyen haklarda değil doğrudan veya dolaylı olarak kişileri ilgilendiren her türlü idari işlerde katılım ilkesinin esas olduğu belirtilmelidir. Diğer yandan; düzenleyici işlemler, idari usulün konusunu oluşturamayacağından fıkra düzenleyici işlemde bahsedilmesi de isabetsiz olmuştur. Ayrıca, bu fıkra bireysel idari işlemlerde katılımın olabilmesi için belde halkının tümünü ilgilendirmesi koşulunun öngörülmesi de yerinde olmamıştır. Çünkü, “belde halkının tümünü ilgilendirmesi” kavramı belirsiz bir kavramdır ve bu koşulun nasıl saptanacağı da belirlenmemiştir. Katılım ilkesinin etkin bir şekilde yaşama geçirilmesi için belde halkının tümünü değil, idari işlemin birden fazla kişiyi ilgilendirmesi yeterli sayılmalıdır.

Bu maddenin 5. fıkrasında ifade edilen genel görüşme toplantısının 27. madde de, bir başka deyişle, görüşme toplantısı hükmüne göre yapılacağı belirtilmesi de isabetsiz olmuştur. Bir kere, görüşme toplantısı ile katılım hakkının kullanılacağı toplantı, niteliği gereği birbirinden farklı olduğundan çeşitli sakıncalar doğabilecektir. Örneğin, bu yollama nedeniyle yukarıda da belirtildiği üzere işleminden etkilenebilecek olan kişiler toplantıdan çıkartılabilecektir. Bu durumun ise katılım hakkının varlık nedenine aykırı olduğu açıktır.

Katılım hakkının etkin bir şekilde kullanılabilmesi için katılımcıların sadece toplantıya katılması yetmez. Katılımcılar; toplantıda, ellerindeki bilgi, belge ve kanıtları sunabilmeli, temsil edilebilmeli ve düşüncelerini açıklayabilmelidir.²⁹ Ayrıca, toplantıda ifade edilen bilgi, görüş ve düşüncelerden önemli olan hususlar ilgili kamu görevlileri tarafından saptanması gerekir. Bu hususların maddede belirtilmemesi büyük bir eksikliktir.

k. Kurul Toplantılarının Açıklığı Maddesi

Öntasarının 31. maddesinde kurul toplantılarının açıklığı hususu düzenlenmektedir. Yapılan bu düzenleme hata ve eksiklikler içermektedir.

Bir kere bu maddenin 1. fıkrasında; kurul toplantılarının özel kanun hükümleri saklı kalmak koşuluyla halka açık olduğu ifade edilmektedir. Türkiye’de özel kanunlarda kurul toplantıları düzenlenirken açıklık ve katılım ilkesi dikkate alınmamış, tam tersine kapalılık ve gizlilik ilkeleri dikkate alınarak düzenleme yapılmıştır. Dolayısıyla bu yollama nedeniyle Öntasarı kanunlaşsa bile kurul toplantılarının halka açıklığı konusunda bir mesafe alınabilmesi olanaklı değildir.

Diğer yandan, bu maddenin 4. fıkrasında, kurul hâlinde alınan kararlarda kurulun özel kanunlardaki hükümler hariç salt çoğunlukla toplanarak karar alacağı ve oyların eşitliği hâlinde başkanının oyunun belirleyici olduğunu ifade eden hüküm de mevzuat yapma tekniği ile bağdaşmamaktadır. Mevzuat yapma tekniğine uygun davranabilmek için maddenin başlığı ile içeriğinin uyumlu olması gerekir. Maddenin başlığı kurul toplantılarının açıklığı olduğuna göre açıklıkla ilgili olmayan bu hükmün yer alması, mevzuat yapma tekniğine aykırıdır.

Öte yandan, kurul toplantılarının açıklığını etkin bir şekilde sağlayabilmek için, bu maddede, hangi idari işlerle ilgili kurul toplantılarının kapalı olduğu somut bir şekilde ortaya konulmalı ve bunların dışındakilerin açık olduğu ifade edilmeliydi. Bunun yapılmamış olması büyük bir eksikliktir.

29 Karş. ibid., s. 132.

1. Elektronik Ortamda Duyuru Maddesi

Öntasarının 32. maddesinin 1. fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarının, görev ve yetki alanlarındaki, kamuyu ilgilendiren her türlü faaliyet ve işlemlerini, diğer iletişim araçlarının yanı sıra elektronik ortamda olanaklarının yeterliliği ölçüsünde duyurmakla yükümlü oldukları ifade edilmiş, 2. fıkrasında ise elektronik ortamda duyuruya ilişkin usul ve esasların bu kanunun yayımından itibaren altı ay içinde çıkarılacak yönetmelikte gösterileceği hükmüne yer verilmiştir.

Bu maddenin 2. fıkrası, Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasına aykırıdır. Gerçekten de, Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında, yönetmeliklerin kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabileceği belirtilmiştir. Bu hükümden, yönetmelikle ancak tali (ikincil) nitelikte hususların düzenlenilebileceği anlamı çıkmaktadır. Dolayısıyla elektronik ortamda duyuruya ilişkin usul ve esasların genel hatlarıyla saptanıp ayrıntıların yönetmeliğe bırakılmaması Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasına aykırılık teşkil eder.

AB BÖLGESEL POLİTİKASINDAKİ REFORMLAR

Rıfat ALTAN*

1. GİRİŞ

Bu çalışmada, AB Bölgesel Politikasından genel olarak kısaca bahsedildikten sonra, bölgesel politikada 2007-2013 programlama dönemi için planlanan reformlar açıklanacaktır.

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikası, AB'nin üye ülkeleri ve bölgeleri arasındaki finansal dayanışma temeli üzerinde kurulmuştur. AB seviyesinde bir bölgesel politikaya olan ihtiyaç, daha AB entegrasyon sürecinin başlangıcında vurgulanmıştır. Roma Antlaşması bütün Birlik genelinde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir bir iktisadi kalkınma faaliyetini ve üye devletler arasında ekonomik ve sosyal uyum ve yardımlaşmayı ilerletmeyi amaçlamıştır. 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun (ABKF) kurulmasıyla başlayan ve sürekli bir reform süreci içine giren Avrupa Topluluğu Bölgesel Politikası, Maastricht Antlaşması (1992) ile AT Antlaşmasının içine alınarak, Topluluğun öncelikli amaçlarından biri haline gelmiştir. Bugün AB Bölgesel Politikası, daha fazla enstrümanları, hedefleri ve sahip olduğu Birlik bütçesinin üçte birlik payıyla AB' nin en önemli politikalarından biri haline gelmiştir. Giderek geleneksel yeniden bölüştürücü yaklaşımdan uzaklaşarak, iç dinamikleri harekete geçirmeye yönelik 'içsel' kalkınma modeline doğru kayan Bölgesel Politika, ekonomik faaliyetlerin coğrafi dağılımını ve serbest piyasa ekonomisinin bazı özel sonuçlarını düzelterek, her çeşit kamu müdahale yöntemini kullanmak suretiyle bütün Birlik genelinde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, yenilikçiliğe, insan kaynaklarını geliştirmeye, bölgelere adapte edilmiş stratejilere ve tabandan gelen sürece dayalı olan rekabet üstünlüğü sağlamaya ve tam kullanılmamış bölgesel potansiyeli harekete geçirmeye çalışılmaktadır. Bunun yanında, AB Bölgesel Politikası, AB'nin, Lizbon Hedefine ulaşmasına, yani AB'yi 2010 yılına kadar

* Güroymak Kaymakamı

dünyanın en rekabetçi ve en dinamik bilgi-temelli ekonomisi haline getirmeye yardımcı olmaya çalışmaktadır.

Gerçekten, büyüme ve uyum birbirlerini destekler mahiyettedir. Bölgesel politika, bölgesel dengesizlikleri düşürmekle, bütün bölgelerin ve sosyal grupların hem Birliğin genel ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmasına, hem de ondan faydalanmasına yardım etmektedir. Bölgesel politikanın, özellikle son on yılda, Birlik genelindeki gelir ve istihdam seviyelerindeki farklılıkları daralttığı görülmektedir. Örneğin, 1994-2001 yılları arasında, Uyum ülkelerindeki (İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya) kişi başına düşen gayri safi milli hasılanın yıllık büyüme hızı, AB ortalamasından %1 oranında daha fazla gerçekleşmiş ve, Yunanistan dışında, bu ülkelerdeki istihdam büyüme oranı da AB ortalamasının çok üstünde seyretmiştir (Landabaso, 2006).

2. “BÖLGE” KAVRAMI

AB bölgesel politikası bağlamında 'bölge' kavramı, genel olarak ulusal ve yerel seviyeler arasındaki bir orta kategoriye ifade etmektedir. Her bir bölge, belli ortak ya da birbirini tamamlayıcı özelliklere ve yoğun bir etkileşim derecesine sahiptir. Bölgeler bünyesindeki ortak özellikler, coğrafya ve doğal kaynaklar gibi fiziki özellikler olabileceği gibi, üretim yapısı ve tüketim parametreleri gibi ekonomik ve sosyal özellikler de olabilmektedir. Bununla birlikte, bazen bir bölgenin tanımının ve sınırlarının siyasi bir tercihle belirlendiği de görülebilmektedir. Ancak, her halükarda bölgelerin alan ve nüfus açısından makul büyüklükte olmasına özen gösterilmektedir. Bir üye ülkedeki bölge sayısı, ülkenin büyüklüğüne ve sınıflama kriterlerine göre değişmektedir. Şimdiki durumda, Avrupa Birliği'nde NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) olarak adlandırılan üç düzeyde bölgeler mevcuttur. Birinci düzey NUTS-1 bölgeleri ikinci düzey NUTS-2 bölgelerine, ve NUTS-2'ler de üçüncü düzey NUTS-3 bölgelerine ayrılmaktadır. Örneğin, AB-25'te 254 düzey-2 bölgesi ve yaklaşık 100,000 yerel otorite mevcuttur.

3. BÖLGELER ARASI KALKINMA DENGESİZLİKLERİ

Ekonomik ve sosyal kalkınma açısından bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları hem üye ülkelerin kendi sınırları içerisinde hem de Birlik genelinde uzun zamandan beri varolagelmıştır. Her ne kadar bölgesel farklılıklar 1970'lerin ortalarından önce bir azalma eğilimi gösterdiyse de, bu eğilim 1970'lerin ortalarından 1980'lerin ortalarına kadar ters yönde olmuştur (Armstrong, 1995). 1980'lerin ortalarından 2004 tarihindeki genişlemeye kadar olan dönemde, AB

bölgesel politikasının etkisiyle azalan Birlik bünyesindeki bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları, üye ülke sayısını 25'e çıkaran 2004'teki genişleme ve 2007 yılında gerçekleşen Romanya ve Bulgaristan'ın da üyeliğiyle birlikte dramatik bir şekilde artmıştır. Örneğin 2004'te üye ülke sayısını 15'ten 25'e çıkaran genişleme, AB gayri safi milli hasılasına sadece %5'ten de daha az bir ilave yaparken, Birlik nüfusunu %20 oranında artırarak, AB-25'teki kişi başına düşen ortalama milli geliri %12 oranında düşürmüştür. AB-25'teki bölgelerarası gelişmişlik seviyeleri arasındaki fark, AB-15'teki farkın iki katı haline gelmiştir. 2004'te üye olan 10 ülke nüfusunun %92'den fazlası, kişi başı milli gelirin AB-25 ortalamasının %75'inin altında kaldığı bölgelerde yaşamaktadır. Üstelik bu nüfusun üçte ikisi, kişi başı milli gelirin AB-25 ortalamasının %50'sinin altında kaldığı bölgelerde yaşamaktadır. AB-15 ülkelerinde hiçbir bölge bu seviyenin altına düşmemektedir. AB-15 bünyesinde sadece 32 bölge ya da nüfusun %14'ü, halen kişi başı gelirin AB ortalamasının %75'inden daha az olduğu bölgelerde yaşamaktadır (Avrupa Komisyonu raporu, 2004).

4. AB BÖLGESEL POLİTİKASINDAKİ YAKLAŞIM DEĞİŞİKLİĞİ

AB bölgesel politikası, 1980'lerden sonra yavaş yavaş geleneksel “dışsal” bölgesel politika modelinden uzaklaşarak, “içsel” kalkınma modeline dayalı yeni bir yaklaşım benimsemiştir.

Bölgesel kalkınmaya olan geleneksel dışsal yaklaşım, 1980'lerdeki bölgesel politikaların reformları öncesinde, çoğu Avrupa ülkesi tarafı dan takip edilen bir yaklaşımdı. Bölgesel kalkınmışlık farklılıklarını azaltmak için, geleneksel bölgesel politika, geri kalmış bölgelerde fiziksel altyapıları inşa etmeye ve istikrarlı bir ulusal makro-ekonomik çerçeveye öncelik verir. Bir taraftan az gelişmiş bölgelerde devletin altyapılarla (kara ve demir yolları, enerji vb.) ilgili yatırımları artırılırken, diğer tarafta, genelde maliyet düşürücü ve muafiyetler sekindeki devletin hibe ve teşvikleri ile söz konusu bölgelere dışarıdan sermaye çekilerek ekonomik büyüme ve istihdamın artırılması amaçlanmaktadır. Bunun yanında, geleneksel bölgesel politika, temelde merkezi hükümet tarafından dizayn edilir ve uygulanır. Devlet tarafından sürdürülen, az katılımcı, hayli standartlaşmış, “devlet güdümlü”, yer seçim faktörlerine dayalı ve kalkınmanın motoru olarak değerlendirdiği geniş çaplı üretim sanayisinin yönünü gelişmiş bölgelerden geri kalmış bölgelere çevirmeye çalışan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımda, bölgesel problemlerin, stratejilerin ve politika araçlarının belirlenmesinde teknokratik bir mantık ve yöntem hakimdir (Ertugal, 2005).

Buna karşılık, yeni bölgesel politika bir taraftan, az gelişmiş bölgelere dışarıdan yatırım çekmek için altyapıyı iyileştirmek ve teşvikler sağlamak gibi geleneksel politikanın bazı araçlarını devam ettirirken, daha ziyade bölgelerin hiç kullanılmamış ya da az kullanılmış kaynaklarını harekete geçirmeye önem verir. Yeni bölgesel politika, geçici avantajlar olarak değerlendirdiği düşük maliyet ya da düşük işçi ücretlerine dayalı üretim teşvikleri yerine, yaratıcılığa, yenilikler yaparak modernizasyona, kalite, dizayn ve ürün çeşitliliğini artırmaya, piyasadaki talep değişikliklerine verilecek cevabın ve ürünleri dönüştürme süreçlerini azaltmaya, yeni yönetim ve organizasyon yöntemlerini kullanmaya, kamu-özel ve firmalar arası işbirliği ağlarını geliştirmeye, sosyal sermaye ve uygun iş kültürü gibi soyut unsurlara dayanan bölgesel rekabet gücünü artırmayı amaçlamaktadır. Yeni bölgesel politika yaklaşımında bölgesel farklılıkları azaltmak için başvurulmuş diğer önlemler arasında, kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesi, insan sermayesinin geliştirilmesi, bölgelere adapte edilmiş stratejilerin, uzun vadeli programlamanın ve tabandan gelen süreçlerin benimsenmesi ve bölgesel politikaların geliştirilmesi ve uygulanması süreçlerinde ademi merkezileşimin uygulanması gelmektedir.

AB bölgesel politikasında, yeni kalkınma modeli doğrultusunda dört temel prensip uygulanmaktadır. Bunlar, Avrupa Komisyonu, ilgili üye devletler ve bu devletlerin belirlediği ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki ilgili bütün tarafların aktif katılımını sağlamayı öngören Ortaklık İlkesi; proje-temelli geleneksel yaklaşım yerine, projelerin daha uzun vadeli olan çok-yıllı programların bir parçasını oluşturmasını öngören Programlama İlkesi; Yapısal Fonların etkisini artırmak amacıyla, kaynakları en muhtaç olan bölgelere ve belirlenen politika önceliklerine yoğunlaştırmayı öngören Yoğunlaştırma İlkesi; ve bölgesel politika kapsamında bir bölgeye yapılacak mali yardımın, mevcut ulusal kamu yapısal harcamaların ikame etmek yerine onlara ilave edilmesi anlamındaki Katkısalılık İlkesidir.

5. AB BÖLGESEL POLİTİKASINDAKİ SON REFORMLAR: 2007-2013 PROGRAM DÖNEMİNİN MALİ ARAÇLARI VE HEDEFLERİ

2000-2006 programlama döneminin bitmesiyle birlikte, 2007-2013 döneminde kullanılacak Yapısal Fonların araçları ve hedefleri de köklü değişime uğradı.

AB'nin 2004'te 25 üyeye ve 2007'de 27 üyeye çıkmasının getireceği sorunların, Birliğin iç uyumunu ve rekabet gücünü önemli ölçüde tehdit edeceğini göz önüne alan Avrupa Komisyonu'nun yaptığı öneriler doğrultusunda, AB böl-

gesel politikasında önemli reformlar yapıldı. Buna göre, Yeni 2007-2013 programlama dönemi, eski üç Hedefi, üç yeni Hedefle değiştirmektedir. Yeni üç Hedef, Uyum ve Rekabetçilik; Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam; ve Avrupa Bölgesel İşbirliği şeklindedir. Bu hedefler, eski altı finansal araç yerine, üç araç ya da fon tarafından desteklenmektedir. Bu yüzden, yeni dönemde, AB bölgesel politikasının kullanabileceği fonlar, Yapısal Fonlar (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu-ABKF ve Avrupa Sosyal Fonu-ASF) ve Uyum Fonu olacaktır.

Uyum ve Rekabetçilik Hedefi, 2000-2006 döneminde kullanılan Hedef-1 gibi, kişi başına düşen Gayri Safı Milli Hasıla'sı (GSMH) AB ortalamasının %75'inin altında kalan bölgeleri kapsamaktadır. Bu bölgelerde temel amaç, yüksek büyüme hızını yakalamak ve devam ettirmek için büyüme potansiyelini harekete geçirmektir. Bu bölgelerde çabalar, bölgelerin uzun vadeli rekabet gücünü, istihdamı, ve sürdürülebilir kalkınmayı artırmaya yönelik yatırımlar üzerine yoğunlaşacaktır. Bu amaçla, bu hedef kapsamına giren bölgelerde daha iyi bir yatırım ortamının temini için temel altyapı hizmetleri sağlanacak ve insan kaynaklarına daha fazla yatırım yapılacaktır.

Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam, 2007-13 programlama döneminin ikinci hedefini oluşturmaktadır. Her ne kadar, yeni dönemde de bölgesel politikanın öncelikli amacı, kaynakları az gelişmiş üye ülkelere ve bölgelere yönlendirmek olarak kalacaksa da, bütün AB ülkelerini ilgilendiren değişik derecelerdeki başka önemli sorunlar da mevcuttur. İşte Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam hedefinin amacı, ekonomik değişimi öngörmek ve ilerletmek için, bilgi ekonomisine, teşebbüsçülüğe, üniversite-girişimci işbirliği ve yenilikçiliğe yatırım yapmak; taşımacılık ve telekomünikasyon, enerji ve sağlık altyapısına ulaşmayı sağlamak; çevreyi geliştirmek; işgücünün uyum sağlama kapasitesini iyileştirmek; işgücü piyasasına katılımı teşvik etmek; ve sosyal katılımı ve sürdürülebilir toplulukları ilerletmek suretiyle, bir bütün olarak Birliğin rekabet gücünü ve cazibesini artırmaktır (Avrupa Komisyonu, 2005, 0299).

Avrupa Bölgesel İşbirliği ise 2007-13 döneminin üçüncü hedefini oluşturmaktadır. Bu hedef kapsamında, AB topraklarının entegrasyonunu bütün boyutlarıyla daha fazla güçlendirmek amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, bölgesel politika bütün Birlik genelinde uyumlu ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemektedir.

Aşağıdaki tablo Ude, yeni üç hedef, bu hedefleri destekleyen fonlar ve bu fonların kullanılabileceği alanlar gösterilmektedir.

Tablo 1.1: Hedefler, Yapısal Fonlar ve kullanılacakları alanlar: 2007-13 dönemi

HEDEFLER	YAPISAL FONLAR VE KULLANILACAKLARI ALANLAR		
Uyum ve Rekabetçilik	ABKF1	ASF2	Uyum Fonu
Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam	ABKF	ASF	
Avrupa Bölgesel İşbirliği	ABKF		
	Altyapı Yenilikçilik Yatırım, vs.	Hizmetiçi eğitim İstihdam yardımları vs.	Çevresel ve taşımacılık altyapısı, yenilenebilir enerji
	Bütün üye ülkeler ve bölgeler		kişi başı GSMH'sı %90'ın altında olan Üye ülkeler

Kaynak: Avrupa Komisyonu, Bölgesel Politika Direktörlüğü, Ocak 2006.

Aşağıdaki tablo 2'de, AB-25/27 kapsamındaki bölgelerin ve nüfusun (Aralık 2005 rakamlarına göre), Uyum ve Rekabetçilik, ve Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam Hedeflerine göre dağılımı verilmektedir.

Tablo 1.2: Uyum, ve Bölgesel Rekabetçilik ve İstihdam Hedefleri

	EU25			EU27		
	Bölge Sayısı	Nüfus		Bölge Sayısı	Nüfus	
		Milyon	AB % 'si		Milyon	AB % 'si
Uyum ve Rekabetçilik Hedefi						
Uyum bölgeleri	70	124	27.3	84	153.7	31.7
İstatistik Etkisi Bölgeleri'	16	16.4	3.6	16	16.4	3.4
Toplam	86	140.4	30.9	100	170.1	35.1
Rekabetçilik ve İstihdam Hedefi						
İçeri Alman Bölgeler4	13	19	4.2	13	19	3.9
Diğer Bölgeler	155	295.2	64.9	155	295.2	61.0
Toplam	168	314.3	69.1	168	314.3	64.9

Kaynak: Avrupa Komisyonu, Bölgesel Politika Direktörlüğü, Ocak 2006.

1 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

2 Avrupa Sosyal Fonu

Aralık 2005'te üye ülkeler arasındaki yoğun tartışmalardan sonra kabul edilen 2007-2013 dönemi Mali Perspektifine göre, 2007-2013 çok yıllık bütçesi, 862,363 milyon Euro olarak tespit edilmiştir. Bu bütçe, AB GSMH'nin % 1.045'ini oluşturmakta ve 2007-2013 dönemi için yıllık %1.1'lik büyüme anlamına gelmektedir. Bu bütçenin kalemlere dağılımı aşağıdaki gibidir:

Tablo 1.3: 2007-2013 Mali Perspektif Finansal Tablosu

TAAHHÜT ÖDENEKLERİ	Milyar Euro, 2004 fiyatlarıyla	%
la. Büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik	72.1	8,4
lb. Büyüme ve istihdam için uyum	307.6	35,7
2. Doğal kaynakların korunması ve yönetimi, (Bu başlığın piyasa ile ilgili harcamalar kısmı)	371.2 293.1	43,1 34,0
3. Vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet	10.3	1,2
4. Bir küresel ortak olarak AB	50.0	5,8
5. Toplam idari harcamalar	50.3	5,8
6. Telif ödeneği	0.8	0,1
Toplam taahhüt ödenekleri	862.4	
AB-27 GSMH içindeki % payı	1.045 %	

Kaynak: Avrupa Komisyonu, Bölgesel Politika Direktörlüğü, Ocak 2006.

Her ne kadar yukarıdaki bütün harcama kalemlerinin bölgesel politikaya katkılarından söz edilebilse de, bunlardan ikisi bölgesel politikanın temel harcama kalemini oluşturmaktadır: Büyüme ve istihdam için rekabetçilik, büyüme ve istihdam için uyum. Bunlardan ilki, toplam 72.1 milyar taahhüt ödeneğiyle, % 7,4 yıllık artış ve 2013 yılı sonunda, 2006 yılına kıyasla, % 64,4 büyüme anlamına gelirken; İkincisi, toplam 307.6 milyar Euro taahhüt ödeneğiyle, yıllık % 2,7 artış ve 2013 yılı sonunda, 2006 yılına kıyasla, % 20,4 büyümeye tekabül etmektedir. Çok yıllık bütçenin bu iki harcama kalemi, Lizbon gündemine olan Avrupa desteğini artırmayı, rekabetçiliği artırarak büyümeyi kamçılamayı, ekonominin modernizasyonu için yatırımları artırmayı, en yoksul bölgelere

3 “İstatistik Etkisi Bölgeleri”, kişi başı GSMH’si daha önce AB-15 ortalamasının %75’i altında kalan, ancak son genişlemeyle birlikte AB’nin ortalama kişi başı gelirinin istatistiksel olarak % 12.5 oranında düşmesi nedeniyle, şimdi AB-25 ortalamasının %75’i üzerine çıkan bölgelerdir.

4 “İçeri Alman Bölgeleri”, 2000-06 döneminde Hedef-1 kapsamına girdiği halde, yeni dönemde Uyum ve Rekabetçilik Hedefinin kapsamına girmeyen bölgelerdir.

yapısal desteği korumayı ve kaynakları yeni üye ülkelere kanalize etmeyi ima etmektedir (uyum bütçesinin % 51,4'ü yeni üye devletlere ayrılırken, % 48,6'si AB-15'e ayrılmıştır) (Grybauskaite, 2005).

KAYNAKÇA

ARMSTRONG, W. Harvey (1995), The Role and Evolution of European Community Regional Policy. İçinde: Barry Jones and Michael Keating (eds), The European Union And The Regions. Oxford, Clarendon Press, 23-62.

Avrupa Komisyonu, Ekonomik ve Sosyal Uyum Üzerindeki Üçüncü Rapor-Commission's Third Report on Economic and Social Cohesion, 2004.

Avrupa Komisyonu (2005) 0299, Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013. Communication From The Commission3 Brussels.

ERTUGAL, Ebru (2005), Strategies For Regional Development: Challenges Facing Turkey On The Road to EU Membership. Turkish Policy Quarterly, 4, 3, 63-86.

GRYBAUSKAITE, Dalia (2005), Financial Perspective 2007-2013: Financial Programming and Budget. Brussels, European Commission, Directorate for Regional Policy.

LANDABASO, Mikel (2006). Povverpoint slights from the course on Regional Policy, Master in European Integration and Development, Free University of Brussels, Brussels.

İNGİLTERE YÖNETİM YAPISININ ÖZELLİKLERİ

Salahhattin ATEŞ*

GİRİŞ

1980’li yıllarla birlikte Avrupa ülkelerinde ve bu arada Türkiye’de de yönetsel alanda yeni bir yapılanma olarak var olmaya başlayan ve tarihsel bağlamda ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkan Post-Fordist Kamu Personel Rejiminin kökenleri, aslında İngiltere’de yayınlanan 1968 tarihli Fulton Raporuna bağlanabilir. Esnek kamu personel rejimi olarak ta adlandırılabilen Post-Fordist Kamu Personel Rejimi bir çok eleştiri almasına rağmen, bir önceki klasik kamu personel rejimlerinin yetersizliğinin verdiği iklimle sürekli büyüme eğilimindedir.

İngiliz Kamu Personel Rejimi 1853 Nortncote-Trevelyan Raporu ile Klasik İngiliz Bürokrasisini oluştururken, 1870 yılında işe girişte yeterlik ilkesi, açık yarışma sınavı sistemin yapısında önemli rol oynar ve Kariyer Bürokrasisi (Yansız Kamu Yönetimi) ile 4 ilke getirilir: 1. Siyasal Yansızlık (Political Neutrality), 2. Süreklilik (Permanency), 3. Tekbiçimlilik (Unity), 4. Anonimlik (Anonymity). Ancak, klasik sistem tam bir kast sistemi oluşturmuştur. 1968 yılında yayınlanan Fulton Raporu ile başlayan yeni dönemde; Kast sistemi kalkınıştır ve yönetici sınıf ile icracı sınıf arasında yükselme mümkün hale gelmiştir. Hatta istihdam artık daha çok sözleşmeli ve özel sektörden yapıma eğilimindeyken, ücretlendirme de performansa dayandırılmaktadır. Fulton Raporu da zaten kıdem ve eğitime dayalı otomatik yükselmeyi memurun başarısını yadsıdığı düşüncesiyle aşılması gereken bir sorun olarak tespit etmiştir ve kıdemin başarıdan sonra ikincil bir yükselme etmeni olması gerektiğini öngörmüştür. Artık, önceden belirlenmiş performans kriterlerine göre kurumların performansı ölçülmekte, bu kurumsal performansı temel alan bireysel (ve takımsal) performans haritaları doğrultusunda memurun performansı değerlendirilmek-

* Mülkiye Başmüfettişi

tedir. Aşağı derecede olanların başarılı olmaları koşuluyla hızla yükselebilmelerinin mekanizması oluşturulmuştur. Tüm bu anlatılanlar ve diğerleri İngiliz Kamu Personel Rejiminin esnek ve Post-Fordist bir yapıya geçtiğini göstermektedir.

1. GENEL ÖZELLİKLER

İngiltere’de krallığın ilk birliği, çeşitli Anglo-Sakson krallıklarının birleştirilmesiyle 9 uncu yüzyılda kurulmuştur. 1 linçi yüzyıla kadar süregelen Danimarka istilalarından sonra Fatih WILLIAM, 1066 Hasting savaşında Anglo-Saksonları yenerek Norman Krallığını kurmuş¹, bu krallık sonrasında ciddi bir tehditle karşılaşmamıştır. Ancak, 1649-1653 tarihleri arasında İngiltere Cumhuriyetle yönetilmiş, krallık kesintiye uğramıştır. 1653-1658 arasında da Lord Protector dönemi yaşanmış, bunu izleyen iki yıllık bir geçiş döneminden sonra İngiltere yeniden krallığa dönmüştür (Eroğul, 2001:1).

İngiltere’nin resmi adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı olup" dört farklı ülkenin birleşmesinden oluşmaktadır. Bunlardan İngiltere, Galler ve İskoçya’nın 1707’de birleşmesiyle Büyük Britanya, 1800’de Büyük Britanya ile Kuzey İrlanda’nın bir araya gelmesiyle de Birleşik Krallık oluşmuştur (Karasu, 2004:87).

İngiliz yönetim tarihine bakıldığında siyasal olayların ve yönetim anlayışının daha çok “Taht, Parlamento, Başbakan ve Bakanlar” arasındaki ilişkiler noktasında yoğunlaştığı görülmektedir. Bu anayasal kurumların köklü geçmişleri vardır.’ Monarşinin tarihi kesintisiz olarak Normandiyahların işgali öncesine dayanırken, Parlamentoyu oluşturan Lordlar ve Avam Kamarasının geçmişi ortaçağa kadar gitmektedir (Uzun, 2003:597).

İngiltere meşruti demokrasiye dayalı bir rejimle yönetilen bir ülkedir. 1215 yılında Kral Yurtsuz John ile lordlar arasında yapılan karşılıklı egemenliğe dayalı olarak şekillenen ve günümüze kadar karşılıklı güçler dengesi içinde bir yönetim geleneği yaratmayı başaran dünyanın ender ülkelerinden biridir (Parlak, Caner, 2005:102). Başta demokratik değer ve kurumlar olmak üzere çok sayıda kurum ve geleneğin doğduğu ve geliştiği bir yer olan İngiltere, bu özelliği nedeniyle bir çok konuda model ülke olarak kabul edilmektedir (Karasu, 2004: 87). Diğer iki demokratik ülke örneği olan Amerika ve Fransa’ya örneklik etmiş olması nedeniyle İngiltere örneklerin örneğidir (Eroğul, 1993:30).

1 İngiltere bu Norman İstilasından başka ciddi bir istila görmemiştir (Gürbüz, 1987:39).

2 “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland” (Gürbüz, 1987:35)

3 İngiltere’de yazılı bir anayasa yoktur.

Orta çağın sonu ve yeni çağın başındaki dünyanın süper gücü Osmanlı İmparatorluğunun akabinde, 19 uncu yüzyılın başından, 1930’lu yıllara kadar uluslararası ekonomik sistemin merkezi, dünyanın “atölyesi”, tek alıcı-satıcısı, tek uluslararası yatırımcısı İngiltere olmuştur. Dünya ekonomisinin yaklaşık yüz elli yıl boyunca İngiltere çevresinde biçimlenmesi, insanlığın yaşadığı en köklü dönüşüm olan Sanayi Devrimi’nin ilk kez bu ülkede yaşanmasından kaynaklanır (Ergun, Güler, 1994:156).

İngiltere’nin tarihi ve siyasi yaşamında coğrafi özelliklerin etkisi büyük olmuştur(Çam, 1993:13). Dünyanın ilk sanayileşen ve kapitalizme geçerek eski çağla tüm bağlarını koparmış olan bu ülkede eski çağın kimi toplumsal ve siyasal kurumlarının yaşaması, ada halklarının geleneklere bağlılığı ötesinde diğer gelişmelerde gizlidir. Monarşinin denizaşırı sömürgeleri bir arada tutmak ve 19 uncu yüzyıl boyunca toplumsal çatışmaları önlemek yönünde yaptığı katkının da etkisiyle geleneksel kurumların korunması mümkün olabilmiştir(Ergun, Güler, 1994:157).

İngiltere 19 uncu ve 20 nci yüzyılın başlarında iktisadi ve siyasi üstünlüğü sayesinde toplum bireylerine yüksek bir yaşam düzeyi sağlamıştır. Böylece, İngiltere kişisel hürriyetleri en fazla geliştirmiş ülke olmakla kalmamış, aynı zamanda sosyal refahı da sağlayabilmiştir (Çam, 1993:13).

Çok çeşitli milletlerden nüfusunun %10’a yakını beyaz olmayan (Kesselman vd., 1997: 60-61) ve içinde İrlandalı, Galli, İskoçyalı ulusları barındıran İngiltere’nin çok-uluslu yapısına çok dinli yapısını eklemek ve İngiltere’nin modernizasyonunda bunu da göz ardı etmemek gerekir.

Tarih boyunca feodalitenin, güçlü Krallığa ve Meşruti Yönetimin Demokratik Temsili Parlamenter Sisteme ilave yasalar ve tek partili ve güçlü liderlerle giren İngiltere, 20.yy boyunca da güçlü ve etkili hükümetler çıkaran iki partili sistemini korumuştur (Roberts, 1993:25).

İngiltere’nin yazılı bir anayasası bulunmamaktadır. Devletin temel organlarının işleyişini, sistemini ve yapısını belirleyen de yazılı bir metin oluşturulmamıştır. Bu ilişki ve güçler dengesi tarihsel süreç içerisinde kendiliğinden belirlenmiş ve gelenek olarak günümüze kadar ulaşmıştır. İngiltere’nin anayasası, yerleşik hukuk normları, yasalar, yasa gücünde olan mahkeme içtihatları, anayasal görenekler ve anlaşmalar gibi hukuksal düzenlemelerin toplamından oluşur ve bunlar tarafından şekillendirilir.

İngiltere’nin siyasal ve yönetsel gelenekleri sonucunda kendine özgü “güçler ayrılığı” ilkesi doğmuştur. İngiltere’de güçler ayrılığı anlayışının odağında “parlamento egemenliği” ilkesi vardır (Karasu, 2004:88).

İngiliz hukuk sistemi de hukukun bir bütün olduğu, “ortak hukuk” sistemi-

dir. Ortak hukuk sisteminde ilke olarak devlet dahil, hukukun tüm öznelere eşit kabul edilmekte ve ortak hukuka tabi olmaktadır.

İngiliz hukuk sisteminin dayanakları, parlamento egemenliği ilkesi, takdir yetkisini makullük ölçütüne bağlayan bir güçler ayrımı, bakan sorumluluğu ilkesi ve kişisel (negatif) özgürlük anlayışıdır (Karasu, 2004:88).

İngiltere'nin kamu örgütlenmesi Westminster (Whitehall) Modeli olarak da adlandırılmaktadır. Normatif, geleneksel ve kraliyete ait bir takım öğeler içeren bu model parlamento egemenliği üzerine inşa edilmiştir. Kabineler parlamento karşısındadır. Merkezin çevre üzerinde belirgin bir üstünlüğü vardır. Westminster Modeli'nin birbiri ile ilişkili özelliklerini sıralamak gerekirse; yürütme gücünün merkezde toplanması (güçlü iktidar-güçlü başbakan), asimetrik iki meclislilik, iki partili sistem, çoğunlukçu seçim sistemi, tekçi-merkeziyetçi yönetim, yazılı olmayan anayasa, parlamento egemenliği, temsili demokrasi söylenebilir (Karasu, 2004:91).

Genel bir çerçevede yönetim yapısını gözden geçirirsek (Uzun, 2003: 597-630);

İlave yasalarla yönetilme (Hiçbir yasa kaldırılmaz ilave edilir),

Tek parti İktidarı⁴ ve güçlü lider,

Kraliçenin güçler birliğini temsil eden sembolikliği,

Parlamento ve Kabinenin güçler ayrılığı ve gücü temsil etmesi söz konusudur. Bu gelişme de;

1688- Kızıl William kansız ihtilali.(Parlamento Monark karşısında güçlenir.)

1689- Haklar Bildirgesi yasalaşır. (Parlamento onayı olmadan yasa çıkarılmaz.)

1701 - Mülkiyet Yasaları ve Tahtın Varislerini belirleme.(Katolik kilisesine bağlı olunmayacak.)

1832 - Reform yasasının önemi büyüktür. İngiltere'de;

Yazılı anayasa yoktur,

İçtihad hukuku gelmiştir,

Üniter ve aşırı merkeziyetçi bir yapı vardır (1972 yılında Başbakanın kararı üzerine İngiliz Parlamentosu Kuzey İrlanda Parlamentosunu 48 saatte fesheder),

⁴ İngiltere'de parti sistemi iki parti sistemidir. Bugün İngiltere'nin iki partisi İşçi Partisi ve Muhafazakar Partidir (Gülbüz, 1987:43)

Yerel Yönetimlerin anayasal güvencesi yoktur,
Parlamentoda çoğunluğun sahibi olan Merkezi Hükümet her zaman yerel yönetimleri değiştirebilir, kaldırabilir,

Çoğunluğu sağlayan güçlü hükümet dilediğini yapar.

Örneğin İngiltere’de Politik gücün Westminster’deki MPs' içinde temerküz ettiği belirtilmektedir.

Yerel Yönetim Birimleri

- 1- County-district,
- 2- Borough,
- 3- Parish5 6 olarak sıralanabilir.

Quangolar yani yarı kamusal birimler ve Next steps agencies yani diğer kamusal kurumlar ilginç yönetim birimleri olarak yerel yönetimlere yakın durmaktadırlar.

Merkezi Yönetimde ise,
İstihdamın 1/3’ünü oluşturan Whitehall çok etkindir,
Sağlık ve Polis, hem Yerel, hem de Merkezi Yönetim Örgütü olarak teşkilatlanmıştır,

Yerel yönetimler kaynakların %25’ini kullanırlar (2000 yılı 75 milyar paund).

Yerel Yönetim ya da Merkezi Yönetim kurmada temel öncelik ve ilkeler.

- 1- Maliyet Hesabı,
- 2- Etkin hizmet verme,
- 3- Başarı (Başarısız gördüğü yerel yönetimden hizmetleri hemen merkezi idare geri alır),
- 4- Esneklik olarak sıralanabilir.

İngiliz yerel yönetimleri için;

1- 475 yerel otorite varlığı (1970 - 1855, 1975 - 521- 2000 - 442 1990’larda 46 yeni ünite oluşturuldu),

2- Seçmen sayısı 200’ün altında olanlar yerel yönetimlerdeki Meclis yokluğu,

5 Member of Parliaments» (Roberts, 1993:3)* Avam Kamarası üyeleri

6 Galler’de ParishTer Community Councils diye adlandırılır. (Roberts, 1993:284)

3- 10000 Parish'in(Council) 8.000'inin seçilmiş Meclislerinin bulunması,
 4- Halkın iktidarı ayrı, yerel yönetimleri ayrı partiye vermesi,
 5- Yerel yönetimlerin ancak yargı ile verilen görevleri yapması,
 6- Mahkemelerin yerel idareleri görev yapmaya zorlayabilmesi UK'ın kendine has özellikleri olarak yorumlanabilir.

Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlkeleri ise,

- 1- Yasayla bağlılık prensibinin hakim olması,
- 2- Bakanlıkların düzenleyici, yol gösterici olması,
- 3- Yargı denetiminin etkinliği,
- 4- Doğal Hukuk Kurulları ile sınırlılık yani negatif özgürlük anlayışının yerleşmiş olması,
- 5- Başarısız hizmet alanlarının başka kuramlara rahatlıkla verilmesi,
- 6- Geniş Merkezi Kontrol yetkisi,
- 7- Yerel Vergiler konulabilmesi, biçiminde sıralanabilir ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim ilişkilerindeki önemli noktaları oluşturmaktadır.

2. YÜRÜTME

İngiltere'de yürütme gücü, ikili bir görünümde. Bir yanda Kraliçe, diğer yanda hükümet. Aslında bütün yetkilerin hükümet elinde olması bu ikiliği, bir görüntüden ibaret kılmaktadır (Gülbüz, 1987:63). İngiltere'de yürütme; Taç, Özel Konsey, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Kabine, son olarak ta yürütmenin yönetim aygıtı Kamu Yönetiminden oluşmaktadır (Karasu, 2004:92). Yürütmenin en geniş halkasını Özel Konsey oluşturur. Sonra sırasıyla Bakanlar Kurulu, Kabine, İç Kabine, Kısmi Kabine ve Kabine Komiteleri yer almaktadır. İngiliz yürütme sisteminin en önemli kişisi başbakandır. Başbakan ve tüm kabine parlamentoya karşı sorumlu bir şekilde görevlerini yerine getirmektedirler. Uzun yıllar sonucunda oluşan teamüllere göre seçimleri kazanan partinin lideri kraliçe tarafından kabineyi kurmakla görevlendirilir ve başbakan olarak atanır. Tüm kabine üyeleri de başbakanın önerisi üzerine yine kraliçe tarafından atanmaktadır. İngiliz yürütme sisteminin tamamlayıcı unsuru ise tarihsel bir organ olan Özel Şura'dır.

2.1 Taç

İngiltere devlet kuramlarının en önemlisidir. Gerçekte bir yetkisi kalmamış olsa bile devletin başı durumundadır. Bir başka ifadeyle, kral ya da kraliçe ülkenin değişmez devlet başkanıdır. (Karasu, 2004, s:92) Taç, yürütmenin başı, yasamanın ayrılmaz parçası, yargının başı, silahlı kuvvetlerin başkomutanı,

İngiltere kilisesinin yüce yöneticisidir, yasama, yürütme ve yargının başıdır (Roberts, 1993:135). Ancak, uygulamada bu üç güç büyük ölçüde Monarkın kişisel kontrolünden çıkmış ise de, biçimsel olarak Taç ile bunlar arasında yasal bir ilişki mevcuttur. (Roberts, 1993:135). Taç'ın yetkisi esas olarak simgeseldir.

Taç devletin tüm organlarını temsil etmektedir. Çünkü her şey onun adına yapı. İnakta ve mahkemelerden kabineye kadar tüm organlar ona bağlı olarak çalışmaktadır. Resmi törenlere, yazılı metinlere bakıldığında Taç çok geniş yetkilere sahipmiş gibi görünür. Taç İngiliz Devletini temsil eder, kral ya da kraliçenin şahsında topladığı yetkiler parlamenter sistemin kurulmasından önce de vardır ve uzun yüzyıllardan beri Taç'a aittir. Ancak gerçekte Taç siyasal yetkilerini kabinenin istediği ve önerdiği biçimde ve yönde kullanabilir (Göze, 1995*48).

Taç kraliçenin ismi ile bütünleşmiş gibi görünmekle beraber, onun şahsi kullanım için değil toplum ve kamu yararı için kendisine tahsis edilmiştir. Devlet memurları her ne kadar kraliçenin memurları olarak da anılsalar, aslında devletin bir elemanı konumundadırlar. İngiltere'de monarşik sistem sadece kamu yararına işlemektedir, asıl yönetim ise parlamenter demokrasidir. Bu nedenle de kraliçenin varlığı toplumu rahatsız etmekten uzaktır; aksine kraliçe ve kraliyet ailesi toplum tarafından büyük ilgi görmektedir.

Kraliçe Viktorya'dan beri Taç'ın halk nezdindeki saygınlığı arttığından ülkede yaygın bir etkiye sahiptir. Bu etki de monarşi kurumunun sürekliliği ile kral ailesi ve çevresinin geçirdiği sosyal değişimin (aristokrasi-burjuvazi kaynaşman) oynadığı rol çok büyük olmuştur (Çam, 1993:29). Kraliçe her ne kadar hükümdar sıfatı taşımakta ise de yönetmekten uzaktır. Sadece kendisine verilen görevleri ve hayır işlerini yapmakla yetinmektedir. Bunların yanı sıra Taç'ın devlet yönetimi içinde "Prerogative Powers" adı verilen belirleyici nitelikte önemli bazı görevleri de bulunmaktadır (Parlak, Caner, 2005:117).

Kraliçe'nin görevlerini yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olanlar olarak üç başlık altında toplamak mümkündür. Kraliçe'nin yasamaya ilişkin görevlerinin başında parlamentoyu toplantıya çağırarak gelir. Kraliçe parlamentonun açılışına gelerek açılış konuşmasını yapar. Buna paralel olarak parlamentonun dağıtılıp seçime gidilebilmesi için de kraliçenin kararı şarttır. Ancak unutulmamalıdır ki kraliçe tüm bu işlemleri başbakanın önerisi doğrultusunda yapmaktadır. Aslında kraliçenin karar verme yetkisi yoktur; sadece uygulamakla yükümlüdür. Bu açıdan da anlaşılabilceği gibi kraliçe aslında kamu hizmeti görmektedir. Ayrıca tüm kanun tasarılarının onaylanması da kraliçenin görevleri arasındadır. Bu duruma "kraliçe parlamentoda" adı verilmektedir ve bu terim kraliçenin yasama faaliyetinde oynadığı rolün önemini belirtmek amacıyla kul-

lanılmaktadır. Kraliçenin kanun tasarılarını onaylamak zorunda olduğuna ilişkin yazılı bir düzenleme yoktur, ancak 300 yıldır (1707-2007) kanun tasarıları saraydan geri gönderilmemiştir. Unutulmamalıdır ki, “İngiliz Parlamentosu, bir kadını erkek, bir erkeği kadın yapmak dışında, her şeyi yapabilir” (Gürbüz, 1987:67).

Kraliçenin yürütme alanındaki görevleri ise daha belirgindir. En önemli görevi başbakanı seçmek ve atamaktır. Aslında bu konuda da kraliçenin fazla takdir hakkı olduğu söylenemez, zira teamül olarak seçimi kazanan partinin genel başkanı başbakan olarak atanmaktadır. Ayrıca başbakanlar istifalarını kraliçeye sunmaktadırlar. Kraliçe başbakan dışında bakanları, yargıçları, başpiskopos ve diğer kilise görevlilerini atamaktadır. Lortluk ve diğer unvanların verilmesi de kraliçeye aittir. Ancak kraliçe tüm bu atamaları ve unvan dağıtımını da bakanların ve başbakanın önerisi doğrultusunda yapar. Her zaman söylendiği gibi, “İngiliz Kralı hüküm sürer fakat yönetmez” (Gürbüz, 1987:64).

Başbakanı belirlemenin dışında da anayasal olarak kraliçenin yürütmeye ilişkin bazı hakları vardır. Danışma hakkı, destek verme hakkı ve uyarma hakkı bunlar arasında sayılabilir. Yürütmenin başı olan kraliçe her türlü gelişmeden haberdar edilir ve görüşü alınır, gerekli görülürse uyarıları dikkate alınarak kararlarda değişiklikler yapılabilir. Ancak kraliçenin görüşleri kamuoyuna açıklanamaz, genel olarak kraliyet ailesinin üyeleri de politik konularda halkın karşısına çıkmamaya özen gösterirler, aksi bir tutum monarşinin tarafsız yapısını bozar ve sisteme zarar verir.

Ortaçağ’da kralın en önemli görevi olan adalet dağıtmak günümüzde kraliçenin mahkemeleri olarak anılan yargı organlarındaki bağımsız yargıçlara devredilmiş ve bu nedenle kraliçenin yargısal görevleri oldukça azalmıştır. 17. yy öncesi kral bu üç yetkiyi ve bu arada yargı yetkisini de kullandığından, Britanya “Mutlak Monarşi” formunda bir dikta rejimine sahipti (Roberts, 1993:134-135). Oysa yargı konusunda kraliçeye kalan tek yetki af yetkisidir. Kraliçe bir hükümlünün cezasını affedebilir, bu da ancak İçişleri Bakanı’nın yetkisi, sorumluluğu ve önerisi dahilinde belirli şartlarda mümkündür.

Commonwealth (İngiliz Devletler Topluluğu-Koloniler) üyesi ülkeler açısından kraliçenin önemi büyüktür. Hatta kraliçenin şahsiyetinin en önemli olduğu alan olarak bu ülkeler gösterilebilir. Kraliçe İngiliz Devletler Topluluğunun başıdır ve Büyük Britanya ile bu ülkeler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde büyük rol oynar. Kraliçenin resmi görevlerinin dışında birçok sosyal görevleri de vardır. Ülke için önem taşıyan tüm spor müsabakalarına ve dini seremonilere kraliçenin ve hatta kraliyet ailesinin önemli fertlerinin katılımı beklenir. Bu aktiviteler nedeniyle kraliçe ve ailesinin yaşantısı devamlı olarak

toplumun gözü önündedir. Kraliçenin tek amacı halkın isteklerini yerine getirmek ve onların beklentilerine uygun davranmaktır.

2.2 Özel Konsey

Özel Kurul olarak da adlandırılan Privy Council, Kraliçenin özel danışmanlarının bir araya gelmesiyle oluşur ve çok eski bir geçmişe sahiptir (Gürbüz, 1987:64). Özel Konsey kraliçenin de yer aldığı İngiliz siyasal sisteminin bir organıdır. Asıl fonksiyonu kraliçeyi konseyin aldığı kararlar doğrultusunda yönlendirmektir. Parlamente'nin dağıtılması veya toplantıya çağırılmasına ilişkin tavsiye kararları da yine özel konsey tarafından kraliçeye iletilebilir. Kabinenin ortaya çıkmasından sonra özel kumrun rolü çok azalmıştır, bir tören organı şeklini almıştır. Özel Konsey'i kraliçe ile hükümet arasında bir köprü olarak nitelendirmek mümkündür. Sistemin diğer tüm organları gibi, bu konseyde aslında Curia Regis'ten doğmuştur. Kabinenin oluşmamış olduğu o dönemde kral icrai faaliyetlerinde Özel Konsey'e danışmaktaydı. Kabine sisteminin oluşmasından sonra Konsey etkinliğini kaybetmiş ve sadece kraliçe tarafından yapılacak işlemlere yardımcı olma görevini üstlenmiştir. Özel Konsey başbakanın önerisi üzerine kraliçe tarafından atanan yaklaşık 400 üyeden oluşur. Bu üyeler arasında daha önce kabine üyeliği yapmış olan bakanlar, görevdeki bakanlar, yüksek yargıçlar, Canterbury ve York başpiskoposu, bilim adamları ve Commonwealth'e bağlı bağımsız monarşilerin başındaki yöneticiler yer almaktadır. Üyeler, konsey çalışmalarının yürütüldüğü çeşitli komitelerde görev alırlar. Özel Konsey'in tümü ancak tahta yeni bir kral veya kraliçenin çıkması gibi çok önemli olaylar öncesinde toplanır. Bunun dışında toplantılar sadece birkaç komite başkanı ve görevlisinin katılımıyla gerçekleşir. Konsey çalışmalarını 30 çalışanı olan "Özel Konsey Ofisi" çerçevesinde yürütür. Ofisin başkanı sorumlu bakandır.

Kraliçe huzurunda yapılan toplantılar aynı zamanda hükümete tavsiye niteliğindedir. Toplantılarda iki tür karar alınmaktadır. İlk karar biçimi "Order in Council" adı verilen ve yürütmenin en önemli düzenleyici işlemleridir. İkinci karar biçimi de "Royal Proclamation" dır. Parlamente'nin acilen toplantıya çağırılması veya dağıtılması gibi konuların karar bağlandığı bu karar biçimi doğrudan uygulamaya yöneliktir (Parlak, Caner, 2005:118).

Günümüzde önemini kaybetmiş olan Özel Konsey'de yürütme işlemleriyle ilgili olarak halen aktif olan birkaç komisyon vardır. Bunlardan birincisi, Commonwealth üyesi ülkelerle ilgilenen komisyon, bir diğeri, unvan ve nişanların belirlenmesi ile ilgilenen komisyon ve üçüncüsü, özellikle Adalet Komisyonu

(yargı komiteleri) konseyin en yoğun olarak çalışan komisyonudur. En güçlü organı olan Adalet Komitesi, Kilise Mahkemeleri tarafından verilen kararları temyiz mercii olarak, denetler, bozar veya onaylar (Gürbüz, 1987:65). Bu komisyon aynı zamanda kamu görevlilerine bakan disiplin mahkemelerinin en üst temyiz mercii olarak da faaliyet göstermektedir. Ayrıca Commonwealth ülkeleri-Koloniler (Channel Adaları) tarafından gönderilen istemlerin de temyiz mahkemesidir. Bağlayıcı olmamakla birlikte bu ülkeler komisyon kararlarını dikkate almaktadır. Özel Konsey'in bir başka işlevi de birçok vakıf niteliğinde olan yardım kumrularının yönetimidir. 400 civarındaki yardım kurumu Özel Konsey'e bağlanmıştır. Özel Konsey'in yüksek eğitim ve meslekler ile ilgili de bazı işlevleri vardır. Tıp ve veterinerlik gibi bazı meslek alanları ile ilgili konularda da temyiz makamıdır (Karasu, 2004:93).

2.3 Bakanlar Kurulu

İngiltere'de yürütmenin ikinci halkasını Bakanlar Kumlu oluşturmaktadır. Bakanlar kurulu belli aralıklarla bir gündemle toplanan ve kararlar alan bir kurul değildir. Yürütme sürecinde aktif rol alan bakan ve bakan yardımcılardan oluşan, yaklaşık 80 üyesi bulunan Bakanlar Kurulu'nu "Bakanlar Ailesi" olarak da nitelendirebiliriz. Yürütme içinde böyle bir halkanın varlığı İngiltere'deki bakan çeşitliliği ile açıklanabilir (Karasu, 2004, s:93). Bakanlar, Kabine üyesi bakanlar, kabine üyesi olmayan ama Kabine toplantılarına katılan bakanlar, Kabine dışı bakanlar (Ministry of State), kıdemsiz bakanlar (Junior Ministers veya Permanent Secretaries) şeklinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır (Uzun, 2003:604). Bir başka ifadeyle, Başbakanla birlikte Bakanlar Kurulu'nda (Hükümet) 4 tür ayrı düzeyde bakan vardır; Bunlardan ilki, kabine üyesi olan(Cabinet Ministers) bakanlardır. Bunların sayıları 20 civarındadır. Hepsi kabineyi oluşturur. İkincisi, kabine üyesi olmayan bakanlardır. Bunların sayıları da 30 civarındadır. Bakan olmakla birlikte kabine dışındadırlar. Kabine üyesi olmayan bu bakanların genellikle kamu yönetiminin bütününe yönelik belirli bir uzmanlık hizmeti sundukları göze çarpmaktadır (Karasu, 2004:93). Genellikle sorumluluk alanları çok kapsamlı olan büyük bakanlıkların belirli bölümlerini yönetirler. Sözü edilen büyük bakanlığın genel sorumluluğunu taşıyan kabine bakanı eşgüdümünde bakan yardımcısı olarak çalışmaktadırlar. Üçüncüsü devlet bakanı "Minister of State" diye adlandırılan bakanlardır. (Türkiye'deki devlet bakanlığından farklıdır. Ülkemizdeki devlet bakanlığının İngiltere'deki karşılığı "evrak çantasız bakan" dır. Bakanlık örgütleri yoktur.) Dördüncüsü de "Junior Minister" olarak adlandırılan, kabine üyesi bakanların parlamento ile ilişkilerini yürüten bakan yardımcılardır. Bunlar parlamento üyesidir.

2.4 Başbakan ve Kabine Sistemi

İngiltere’de yürütmenin üçüncü ve en kuvvetli halkası, güçlü iktidar modelinin temel öğeleri olarak başbakan ve onun seçtiği bakanlardan oluşan kabinedir (Karasu, 2004:93). Hükümetin ve kabinenin başı olan başbakan, hükümetin genel politikalarının belirlenmesinde kilit noktasında bulunmaktadır (Parlak, Caner, 2005:119). Yürütme gücünün odak noktası başbakan ve onun çevresinde yer alan en önemli bakanlardan oluşan kabinedir. İngiltere’de başbakanlık 18 inci yüzyıldan itibaren parlamaya başlamış, ancak unvan ilk kez Galatasaray’ın kurulduğu tarihte, 1905’te protokol sıralaması yapılırken resmen kullanılmış, 1937 yılında çıkarılan “Minister of the Crown Act” adlı yasa ile bir yasal dayanağa kavuşturulmuştur.

İngiltere başbakanı eskiden olduğu gibi, eşitler arasında birinci⁷ sayılsa da artık sadece önde gelen konumda değildir, modern İngiliz başbakanı geniş çapta bir güce sahiptir. Örneğin Bakanları atayabilir, yerlerini değiştirebilir ve azledebilir, hükümet işlerini kontrol edebilir. İngiliz başbakanı muazzam bir patronaj gücüne sahiptir (Roberts, 1993:207). Avam kamarasındaki çoğunluğa göre belirlenen başbakan sadece iktidar partisinin lideri değildir, aynı zamanda kraliçe ile doğrudan temasta bulunan, hükümet politikalarının belirlenmesine öncülük eden ve çeşitli atamalar için kraliçeye öneride bulunan kişi konumundadır. Başbakanın çeşitli görevlere atamak için kraliçeye öneride bulunduğu kişiler siyasi teamüllere uygun olarak kraliçe tarafından onaylanırlar. Dolayısıyla kraliçenin bu atamalar üzerinde takdir hakkı olduğu söylenemez. Bu atamalar örnek verilecek olursa; İngiliz kilisesi başpiskoposu, piskoposları ve diğer kilise görevlileri, kıdemli yargıçlar, özel konsey üyeleri, devlet tarafından unvan veya nişan verilecek görevliler ve bazı sivil görevlilerin (BBC Başkanı, kraliçenin ofisinde çalışacak kimseler) atanması sayılabilir.

Başbakan kraliçeye önerilerde ve tekliflerde bulunan yegane kişi olarak, kraliçenin yetki ve sorumluluklarını da yüklenmektedir. Başbakan aynı zamanda kraliçeye görüş bildirerek genel seçime gidilmek üzere parlamentonun dağıtılmasını sağlayabilir. Avam Kamarasında çoğunluğa sahip olan partinin başkanını kraliçe başbakan olarak atar. Bütün bakanlar da başbakanın önerisiyle kraliçe tarafından atanır. Bütün bakanlar çalışmalarında başbakana bağlıdır. Bakanlar Lordlar ve Avam Kamaraları üyeleri arasından seçilebilir. Başbakan ancak koalisyon ya da ulusal birlik hükümetlerinin kurulduğu ender durumlarda, Avam Kamarasından kendi partisi üyelerinin dışında diğer partilerden kabineye üye alabilir (Göze, 1995:450).

7 Primes inter pares

Başbakan aynı zamanda “Hazine Birinci Lordu” ve “Kamu Yönetimi (Hizmetleri) Bakam” sıfatlarını da taşır. Toplantılara mutlaka Avam Kamarasında katılır, resmi ikametgahı Londra 10 Downing Street’teki konutudur. Bu konut aynı zamanda başbakanın ofisi olup kabine toplantıları da burada gerçekleştirilir. Başbakan olabilmek için yaş koşulu söz konusu değildir. Ancak 24 yaşında başbakan olan Pitt II (1783) dışında genellikle başbakanlar tecrübeli ve yaşlı kimselerdir (Çam, 1993:42). Başbakanın çalışmalarına yardımcı olmak üzere “Başbakanlık Ofisi” bulunmaktadır. Oldukça işlevsel bir kurum olan ofis aynı zamanda hükümet sözcülüğü görevini de yerine getirmektedir (Parlak, Caner, 2005:119).

Başbakanın kendisine ait bir departmanı yoktur. Tüm bakanlıklar arasında koordinatör görevi üstlenmiş durumdadır. Son yüzyılda başbakanlar önemli konularla daha yakından ilgilenebilmek amacıyla çeşitli bakanlıkları bünyelerinde toplamışlarsa da, genel kural başbakanın tüm bakanlık işlerinin sorumluluğunu yüklenmesi yerine; hükümet politikası doğrultusunda değişik bakanlıklarla gerektiği zaman ilgilenmesidir. Başbakanın sistem içindeki ağırlığı ve kabine üzerindeki etkinliği, politika geliştirme, hükümet işlerinin yönetimi ve koordinasyonu konusunda kendini göstermektedir (Uzun, 2003:603). Her başbakan kendisine ait bir çizgi belirlemekle beraber, bu pozisyon kabine üzerinde belirgin bir baskı sahibi olmayı gerektirir. Zira diğer bakanlar ne kadar kıdemli veya tecrübeli olurlarsa olsunlar başbakanın yetkileri onlardan daha geniştir. Bu yetki ve görevler şu şekilde sıralanabilir:

- Atamaları ya da görevden alınmaları kraliçe tarafından onaylanmakla birlikte, tüm bakanların göreve getirilmeleri ya da görevden el çektilirmeleri konusunda tek ve esas yetkilidir.

- Hükümet politikasını ve buna göre alınacak kararları belirlemek, bakanlıklar ile ilgili departmanları oluşturmak ya da sona erdirmek başbakanın kontrolü altındadır.

- Başbakan gerekli gördüğü hallerde departmanlarla özel olarak ilgilenebilir (dışişleri, ekonomi, savunma) ve bakanları aracılığıyla bu departmanlarda öngördüğü düzenlemeleri yapar ya da arzu ettiği politikanın uygulanmasını sağlayabilir.

- Başbakan kabine toplantılarına başkanlık ettiği için tüm kabine tartışmalarını ve karar verme aşamalarını kontrol edebilir. Ayrıca kabine toplantılarında görüşülecek konuları belirler ve tartışmaları sona erdirmeye ya da devam ettirmeye hakları da yine kendisine aittir.

- Diğer bakanlarla kıyaslandığında başbakan, parlamentoda hükümet politikasını açıklama ve savunma konusunda daha yetkilidir. Aynı şekilde hükümet politikası ve işlerliği hakkında basınla olan ilişkilerin sağlanması ve bu ilişkinin sınırlarının belirlenmesi konusunda da diğer bakanlardan daha önde gelir.

- Kabinenin diğer üyelerinden farklı olarak başbakanın kraliçeyle belli aralıklarla yaptığı rutin görüşmeleri vardır. Bu görüşmelerde başbakan kraliçeyi kabinenin yaptığı düzenlemeler ve hükümet politikası hakkında bilgilendirir.

Devlet idaresinin çekirdeği ya da merkezi sinir sistemi olarak tanımlanan kabine ortalama 22 bakandan oluşmakta, bu sayı başbakanın tercihinine göre 19 ile 24 arasında değişmektedir (Karasu, 2004:94). Başbakan tarafından atanan ve icracı bakanlıkların başında görev yapan bakanlardan (İçişleri, Dışişleri, Savunma, Çevre, Ulaşım, Hazine, Kuzey İrlanda, Galler, İskoçya Bakanları) oluşan bir yapılanmadır (Parlak, Caner, 2005:119). Kabinenin görevi uygulanacak politikayı belirlemek ve yürütmektir. Kabine aynı zamanda tüm devlet sisteminin işlerliğini sağlayan en yüksek kuruldur ve departmanlar arasındaki ilişkiler de burada belirlenir. Bu görevlerin üstlenilmesi bakanların iktidar partisinin üyeleri olması ve dolayısıyla da Avam Kamarası'ndaki çoğunluğu arkalarına almış olmalarından kaynaklanmaktadır.

Kabine özel olarak toplanır ve toplantılar gizli olarak yürütülür. Bakanlar toplantı tutanaklarını açıklamayacaklarına dair ant içerler. Kabinede geçen tartışmalar hakkında kamuoyuna açıklamada bulunmak isteyen bakanların özel olarak kraliçeden izin almaları gerekmektedir. Ancak üzerinde anlaşma sağlanan konular kabine kararı adı altında basma dağıtılabilir. Toplantı tutanakları ancak 30 yıl geçtikten sonra halka açık olarak sergilenir. Kabine gizliliği adı verilen bu katı gizlilik ülke şartları göz önüne alınarak konulmuş bir kuraldır. Bir karara varılmadan önce bakanların kabine toplantılarında ciddi tartışmalara girdiği, bu tür tartışmaların kamuoyuna yansımalarının kabinenin dolayısıyla da devletin saygınlığına gölge düşüreceği düşünülürse bu gizliliğin aslında kamu yararına hizmet ettiği açıktır. (Kanımızca bu gizliliğin Türkiye'de de uygulanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne olan saygıyı pozitif yönde etkileyecektir.) Gizliliğe aykırı davranışlar bütünlüğü zedeler ve vatandaşların devlete olan güveninin sarsılmasına yol açar. Kabine genel olarak haftada iki defa toplanır. Olağanüstü durumlarda veya parlamentonun tatile girdiği dönemlerde ise bu sayı artabilir veya azalabilir. Daha önce de belirttiği gibi toplantılar prensip itibarıyla başbakanın resmi ikametgahında ve başkanlığında yapılır. Toplantılarda üyelerin daha önceden bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla "memoradus" ilkesi uygulanmaktadır. Bu sayede görüşülecek konular enine boyuna tam olarak aydınlatılmış olmakta ve kabine üyesi toplantıya konu hakkında geçerli

bir fikre sahip olarak katılabilmektedir (Çam, 1993:49). Kabinenin Avam Kamarasına karşı siyasal bir sorumluluğu vardır, Avam Kamarasının güvenliğini kaybeden kabine görevden çekilir. Ancak, parlamento çoğunluğunun kendi hükümetinden desteğini çekmesi olağan bir durum değildir. Parlamentonun feshedilerek yeni seçimlere gidilmesi olasılığı hükümetin parlamento çoğunluğunu korumasında etkili olur (Göze, 1995:450).

Başbakan başkanlığındaki kabinede karar alma süreci, bakan sayısının fazlalığı nedeniyle kimi zaman çok uzayabilmektedir. Özellikle hızlı karar alma ihtiyacı olduğu durumlarda zaman kaybını önlemek için Başbakan birkaç bakan ile birlikte eyleme geçebilmektedir. Bu tür durumlarda oluşan kabineye de “İç Kabine” denilmektedir. İç kabine genellikle başbakana yakın olan ve hizmet alanının önemine bağlı olarak güçlü konumdaki bakanlardan oluşur. Örneğin, başbakan yardımcısı ve hazine bakanı her dönemde iç kabinede yer almaktadır. Bazı durumlarda da kimi hizmet alanları ile ilgili karar alınması gerektiğinde başbakan hızlı davranabilmek için ilgili bakanlardan oluşan “Kısmi Kabine” ile karar alabilmektedir. Başbakanın bakanlar kurulu üzerinde büyük yetkisi vardır. Bu otorite kendisinin, çoğunluk partisi lideri olmasından ileri gelmektedir (Gürbüz, 1987:65).

Kabinenin konumu başbakanların yönetim tarzlarına göre farklılaşmaktadır. Örneğin, Thatcher’ın kabine toplantılarında sadece kendisinin almış olduğu kararlar hakkında bakanları bilgilendirdiği, tartışmaya izin vermediği, bu nedenle de kabinenin önemli ölçüde işlevini yitirdiği belirtilmektedir (Roberts, 1993:210-213). Yine günümüzde Blair’in hükümet programlarında iddia edildiği gibi “ortaklaşa yönetim” modelini uygulamadığı, kritik kararları tek başına aldığı, yine bu dönemde de kabinenin etkisinin azaldığı, Blair’in de kişisel bir yönetim tarzına sahip olduğu söylenebilir (Karasu, 2004:95).

İngiltere’de yürütme sürecinin önemli organlarından biri de “Kabine Komiteleri” dir. Kabine komitelerinin kimlerden oluşacağını ve başkanının kim olacağını Başbakan belirlemektedir. Genellikle danışma ve tavsiye amacıyla kurulan komiteler hükümete çalışmalarında ışık tutmaktadır. Etkin olarak görev yapan komiteler arasında en çok göze çarpanlar Ekonomik İşler Komitesi, Kamu Hizmeti Reform Komitesi, İçişleri Komitesi’dir.

Bazı kabine komiteleri alt komitelere sahiptir. Alt komitelere örnek olarak İçişleri Komitesine bağlı Kırsal Gelişme alt komitesi gösterilebilir. Bu komiteler sürekli ve icraidir, bunların dışında geçici ve danışma komiteler de vardır. Komiteler araştırma ve danışma hizmetlerinin yanı sıra devredilen yetkileri de yerine getirirler. Kabine tarafından yetki devri gerçekleştirilen komiteler, kabine

ile aynı yetkiye sahiptir. (Karasu, 2004:95) Bu açıdan kabine komiteleri İngiliz yürüme sisteminin icracı örgütlerinden biridir

Yoğun iş yükünün hafifletilmesi ve yapılması gerekenleri sistematik hale getirmek amacıyla kurulan kabine komitelerinin önemi, son yüzyılda çoğu sorunun tek bir bakanlığın ilgilenmesi ile çözümlenmesinin imkânsızlaşmış olması, gerek iş yükünün artması, gerekse konuların bir çok açıdan ele alınmasının gerekliliği nedenleriyle artmıştır. Komitelerin en önemli görevi birden fazla bakanlığı ilgilendiren sorunların çözümünde koordinasyonu sağlamaktır. Komitelerin amacı, kabineye sunulmak üzere departmanlar arasındaki çözümlenebilen ve çözümlenemeyen sorunları açığa vuran taslak bir karar metni hazırlamaktır. Kabine komiteleri koordinasyon sorunlarına çözüm üretmek amacıyla kurulabileceği gibi, kabinenin diğer organlarla ilişkilerini (örneğin parlamento ile ilişkiler komitesi) düzenlemek amacıyla da kurulabilir.

Ba kalabalık yapıli kabine çalışmalarında eşgüdüm ve iletişimi sağlamak üzere 1917’den beri çalışan (savaşın zorlamasıyla kurulan) bir “Kabine Ofisi” bulunmaktadır (Buna Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği de denilebilir). Kabineye ait iş ve işlemler 2000 yılı itibariyle 1980 kişi bulunan bu birim tarafından yürütülür. 1998’deki yeniden yapılanma sürecinde, Başbakanın “birleştirilmiş birimler” vurgusu ile beraber, Kamu Hizmetleri Birimi8, bu birimle birleştirilerek, Kabine Genel Sekreterliği daha da güçlü bir konuma getirilmiştir (Uzun, 2003:605). Kabine üyesi bir bakanın başkanlık ettiği Kabine Bürosu’nun işlevleri, hükümetin çeşitli hizmet alanlarıyla ilgili önceliklerin belirlenmesine yönelik olarak Başbakana destek olmak, kamu yönetiminde özellikle de bakanlıklar arasında eşgüdümü sağlamak, kabine komitelerine destek hizmeti sunmak, kabine çalışmalarına ilişkin tutanak tutmak ve kararların en kısa zamanda yerine ulaşmasını ve uygulamaya konmasını izlemektir. 1998 yılında Kabine Bürosu yeniden yapılandırılarak, Kamu Hizmeti Ofisi ile birleştirilmiştir (Karasu, 2004: 96). Kabine Bürosunun yönetiminden bakana bağlı “Kabine Sekreteri” sorumludur. Üst düzey bir kamu görevlisidir ve doğrudan başbakan tarafından atanır. 1983’den itibaren Kabine Sekreteri aynı zamanda “Head of Civil Service” sıfatıyla kamu yönetiminden sorumlu hale gelmiştir. Ayrıca sekreteryaya hizmetlerini yerine getiren bir de “Kabine Sekreteri” bulunmaktadır.

3. BAKANLIKLAR

Bakanlıklar her ülkede olduğu gibi hükümet politikalarının uygulama araçları olarak yerel yönetimler, yasal kurullar ve hükümet destekli çeşitli kurumlar

aracılığıyla ya da bu kurumlarla birlikte çalışan sürekli örgütlerdir (Ergun, Güler, 1994:164).

İngiltere’de bakanlık için “Office, Ministry ve Department” olmak üzere üç farklı kavram kullanılmaktadır. Eski bakanlıklar genellikle “Office” adıyla kurulmuş, (Hole Office-İçişleri Bakanlığı) yeni kurulan bakanlıklar ise genellikle “Department” adı verilmiştir. (Department of Constitutional Affairs-Anayasal İşler Bakanlığı) Geleneksel devlet işlerini yüklenmiş bakanlıklardan üçü, yönetim yapısında merkezi bir öneme sahiptir. Bunlar, Dış işleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Hazine Bakanlığıdır (Güler, 1992:11-12). Hazine, savunma, dışişleri, çalışma, eğitim ve sağlık gibi hizmet alanları ile ilgili bakanlar hemen her dönemde kabinde yer almıştır. Bazı yazarlar bu bakanlıklara “beş yıldızlı bakanlıklar” adını vermektedirler⁹ (Uzun, 2003:606-607), (Karasu, 2004:97).

Bakanlıkların çoğunda bir danışma kurulu bulunmaktadır. İngiliz hukuk sisteminin yönetsel eylem ve işlemleri faaliyete geçmeden önce inceleme ve denetleme ilkesi gereğince, bir yasa ya da yürütme düzenlenmesine karar vermeden önce araştırma, inceleme ve soruşturma yapmakla görevli olan bu birimler raporlarını ilgili bakanlara sunulmak üzere hazırlamaktadırlar.

4. BAKANLIK STATÜSÜNDE OLMAYAN KAMU KURUMLARI

İngiliz kamu yönetimi yazarları, bakanlık dışındaki bütün kamu örgütlerini “bakanlık statüsünde olmayan kamu kurumları” ya da “bakanlık dışı kamu örgütleri” biçiminde bir şemsiye kavram altında toplamaktadırlar ve çeşitli niteliklere sahip bu kurumları birbirinden ayırmak da çok güçtür. Ulusal ve bölgesel düzeyde, bakanlardan bağımsız olarak faaliyet gösteren ancak bakanların işlem ve eylemlerinden nihai olarak sorumlu olduğu örgütler, 2000 yılı itibarıyla 1035 adet olarak hesaplanmıştır (Uzun, 2003:618). İngiltere kamu örgütlenmesinde özerk örgütlerin 1880’lerden sonra ortaya çıktığı görülmektedir. Bu örgütlerin yaygınlaşmaya başlamaları “yerinden yönetim” yaklaşımının öne çıktığı 1960’lardan sonra olmuştur. 1980’lerde kamu örgütlenmesinin esnekleştirilmesine yönelik köklü değişiklikler sonrasında özerk örgütler artmış, İngiltere kamu yönetiminde ön plana çıkmışlardır. İngiltere’de özerk örgütler, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, danışmanlık, lisans verme, denetleme, düzenleme ve hatta kolluk olmak üzere çok çeşitli işlevleri yerine getirmektedir. İngiltere’de tek tip özerk örgütten söz edilemez. Farklı adlar altında, farklı niteliklere sahip özerk örgütlerin varlığı görülmektedir. Örneğin yarı resmi ya da yarı özerk, bakanlık dışı ya

9 Beş yıldızlı bakanlık sayısı 17 olarak sayılmıştır (Uzun, 2003:607).

da hükümet dışı gibi örgütlerin niteliklerine vurgu yapılarak ayırım yapılmaktadır. Veya yarı özerk hükümet dışı örgütler şeklinde özelliklerin birkaçı vurgulanmaktadır. Açıkçası özerk örgütlerin türlerine yönelik sınıflandırmalarda birörneklilik görülmemektedir (Karasu, 2004:101-102).

Bakanlık benzeri özerk kurumlar, genel olarak dörde ayrılabilir (Uzun, 2003:618):

1) Yürütme Birimleri^{10 11}: Kendi bütçesiyle yönetim, yürütme, düzenleyici kararlar alma işlevlerine ek olarak ticari işlevler de yüklenmiş bulunan, sandalyeli bakanlarca belirlenen politika çerçevesinde, ancak sorumluluğu kendisinde olmak üzere çalışan kuruluşlar: Büyük Britanya Sanat Konseyi, İngiliz Uluslar Topluluğu Kalkınma Birliği, Irk Eşitliği Komisyonu, Emniyet Şikayet Değerlendirme Birimi vb.

2) Danışma Kurulları¹¹: Bakanlara ve diğer yetkililere bağımsız olarak uzmanlık hizmeti veren Ulusal Özürlüler Meclisi, Zararlı ve Uyuşturucu Maddeler Danışma Komitesi vb. birimler.

3) Hakem Heyetleri^{12 13}: Hukukta uzmanlık gerektiren alanlarda üst itiraz kurulu gibi çalışan birimler olup, Özürlüler Üst Kurulu, Çalışma Üst Kurulu gibi örnekleri bulunmaktadır. Personeli olmayan, bütçeleri bulunmayan, hukuk mahkemelerine benzeyen, üyeleri konuyla ilgili bakanca atanan, jüri usulüyle çalışan ve çalışma ilişkileri, vergi, sosyal güvenlik gibi konularda uzmanlaşmış bulunan idare mahkemeleri benzeri kuruluşlardır.

4) Mahkum Yakınları Kurulları¹: Hapishane sisteminin işleyişini bağımsız olarak denetler.

Yürütme-yönetim aygıtının en önemli parçalarından birisi de Kamu İktisadi kuruluşlarıdır. Quango türü örgütlerin 2000 yılı itibarıyla 6424 olduğu hesaplanmıştır ve bunların birçoğu son zamanlardaki yerel nitelikteki hizmetlerin bu örgütlere devredilmesiyle oluşmuş bulunmaktadır (Uzun, 2003:619). Kırsal Kalkınma Birlikleri, Konut Ajansları,¹⁴ Posta hizmetleri, Krallık tersaneleri, Mesleki Eğitim ve İş Meclisleri, Merkezi Hükümet Destekli Okullar bunlara örnek olarak verilebilir. Bunlar Parlamento ve Maliye Bakanlığının denetimine tabidirler. Başkan her zaman bir bakandır ve hesaplar Sayıştay'ın (Auditor General) denetimi altındadır. Bu kuruluşların bir başka kesimi ise, krallık berat-

10Executive bodies

11Advisory Committees

12Tribunals

13Prison Boards of Visitors

14Housing Action Trust

larıyla oluşturulmuş, birisi Londra’da avukatlık stajı yapma hakkı veren Inns of Court, diğeri de eski ilçeler ve üniversitelerdir. Kaynakları özel olarak yönetilir ve ne hükümetin ne de parlamentonun denetimi altındadırlar. Hükümetin yerine getirilmesi zorunlu gördüğü, ancak kendisinin yürütemeyeceği kimi kamu hizmetlerini yerine getirmektedirler. İngiltere’deki özerk örgütleri, “Sonraki Adımlar” reformu sonrasında yaygınlaşan “Yarı Özerk Örgütler (Agency)” ve “Özerk Örgütler (Quangos)” biçiminde inceleyebiliriz.

4.1 Yarı Özerk Örgütler (Agency)

İngiltere’de en yaygın özerk örgüt türü, yarı özerk örgütlerdir. Muhafazakar Parti’nin esnekleşme politikası çerçevesinde 1988’de uygulamaya koyduğu Sonraki Adımlar Reformu ile çok sayıda yarı özerk örgüt oluşturulmuştur. Bu reformun temel amacı, kamu yönetiminde politik sorumluluk (yönelti belirleme) ile işlevsel sorumluluğu (hizmet sunumu) ayırmaktır. Bu reform ile birlikte bakanlar sadece yönelti belirleme, denetleme ve kaynak dağıtımından; buna karşılık yeni oluşturulan yarı özerk örgütler ise hizmetlerin yürütülmesinden ve kaynakların kullanımından sorumlu olacaktır.

Yarı özerk örgütler, kraliyetin bir parçası olup, bakanlık hiyerarşisi içinde yer almaktadır. Bakanlık ile yarı özerk örgüt arasındaki ilişki bir tür yarı-sözleşme ilişkisidir. Bakanlıklar, bu örgütlere bazı konularda yetki devretmiştir. Mali kaynaklarını büyük ölçüde ilgili bakanlık sağlamaktadır. Yarı özerk örgütler, bütçe ve muhasebe usulleri açısından esnek kurallara tabidir. Yarı özerk örgütlerin başında, merkezi örgüt tarafından atanan genel müdür bulunur. Genel müdür bakana, bakan da yarı özerk örgüt ile ilgili olarak parlamentoya karşı sorumludur. Yarı özerk örgütlerin genel müdürleri 1996 yılında oluşturulan “Üst Düzey Kamu Görevliliği” sistemine dahil edilmiştir (Açık yarışma). Yarı özerk örgütlerin bakanlık ile ilişkisi “Yönetim Planı” adlı belge ile düzenlenmektedir. Yönetim Planı o kurumun yapı ve işleyişi ile ilgili her türlü bilgisini (örgütün rolü, işlevleri, amaçları, hedefleri vb.) içeren bir çerçeve düzenlemedir (Karasu, 2004:103-104).

4.2 Özerk Örgütler (Quango-NDPB, Non Departmental Public Bodies)

İngiltere’de quango ya da NDPB olarak adlandırılan özerk örgütler, yasa ile kurulmaktadır. Bağımsız niteliğe sahip olan özerk örgütlerin eylem ve işlemlerinden Parlamento’ya karşı bakan sorumludur. Özerk örgütlerin farklı türleri vardır;

İcrai Kurumlar, bakanlıklar tarafından kurulur, hükümet adına yönetsel, ticari ya da düzenleyici işlevler yerine getirirler. Kraliyete bağlı değildirlir ve

hükümetten ayrı tüzel kişilikleri vardır. Bu nedenle, yasal bir düzenleme yapılmaksızın bu örgütlerin statülerinde bir değişiklik yapılamaz. Bu kurumların kendi bütçeleri ve personeli vardır, personeli, genellikle kamu görevlisi değildir.

Danışma Kurumları, belirli bir uzmanlık alanında araştırma yapma, politika geliştirme ve önerme gibi işlevleri yerine getirmektedir. Belirli periyotlarla toplanır, genellikle sürekli personeli ve bütçeleri yoktur. Personeli ve mali kaynakları ilgili bakanlık tarafından sağlanmaktadır. Örneğin Ulusal Yiyecek Araştırma Komitesi, İşletme ve Çevre Danışma Komitesi.

Hakem Kurulları, hukuk alanında çeşitli uzmanlık alanlarına yönelik oluşumlardır. Bazıları bireyler ve özel örgütler (kira ve iş kurulları), bazıları da bireyler ile kamu kurumları arasındaki anlaşmaları çözmeye çalışır. Bu kurullar mahkeme sisteminden bağımsızdır. Açıklık, adil olma, yansızlık gibi ilkeler ışığında çalışmaktadırlar (1958-Frenks Raporu ile ortaya konulan ilkeler). Hakem kurullarının kararlarına karşı genellikle temyiz olanağı mevcuttur. Temyiz başvurusu üst hakem kurullarına, mahkemelere ya da bakanlıklara yapılabilir. NHS, sosyal güvenlik ve göç ile ilgili hakem kurullarının kararlarına karşı temyiz olanağı yoktur.

Kamu Yararı Şirketleri (Public Interest Companies-PIC), İşçi Partisi'nin yeni stratejisi "New Labour-sosyal demokrasi ve piyasa ekonomisinin ötesinde çok daha geniş tabanı olan üçüncü bir yol arayışı" kapsamında gündeme gelmiştir. İngiltere'de "kar amacı gütmeyen şirketler" ya da "kamu yararı şirketleri" adıyla kamu hizmetlerinin sunumunda yeni örgütsel yapıların sayısı gittikçe artmaktadır. Bunlara Network Rail, Ulusal Hava Trafik Hizmetleri Kurumu, Vakıf Hastaneleri örnek verilebilir. PIC'ler şirket yönetişimi esasına göre kurulmuş, ticari esaslara göre hizmet veren sınırlı sorumlu şirket statüsündedir. Hükümetlerin siyasal denetiminden bağımsızdırlar. Özel şirketlerden farklı olarak hissedarları yoktur, doğrudan mali ve ekonomik ilişkileri olmayan paydaşlar tarafından yönetilmektedir. Kar amacı gütmeyen, bununla birlikte bu örgütlerin ticari faaliyetleri yürütmesi ve sunduğu hizmetlerden gelir elde etmesi mümkündür. Thatcher döneminde kamu personelinin 3/4'ü yarı özerk ve özerk örgütlere aktarılmıştır. Özerk örgütlerin yaygın bir biçimde kullanılmasına yönelik eğilim belirli ölçüde Blair hükümeti döneminde de sürdürülmüştür (Karasu, 2004:105-108).

5. TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ

İngiltere'de, Fransa ya da Türkiye'de olduğu gibi merkezi yönetime bağlı il ve ilçelerden oluşan bir taşra örgütlenmesi mevcut değildir. Fakat her bakanlık kendi hizmet alanını, bölge ya da daha alt düzeylerde örgütlendirmiştir. Hemen

hemen her bakanlığın yetki genişliği uygulaması olarak taşra düzeyinde bir örgütü vardır. Örneği Çevre, Gıda ve Kırsal İşler Bakanlığı'nın 8, Ulaştırma Bakanlığının bölgesel düzeyde faaliyet gösteren 6 örgütü vardır.

Taşra'da yer alan diğer bir örgütlenme modeli, bakanlıkların dışında yürütülen bazı kamu hizmet alanlarının bölgesel ya da daha alt düzeylerdeki örgütlenmesidir. Kamu hizmetlerinin taşra düzeyinde örgütlenmesinin en ileri örneklerinden biri sağlık alanında 1948 yılında oluşturulan "Ulusal Sağlık İdaresi- National Health Service NHS" dir. NHS, sağlık alanındaki yöneltilerin bütünüyle merkezde belirlendiği, fakat uygulamanın yerel olarak yapıldığı, İngiltere'nin tümünü kapsayan özerk bir yönetim modelidir.

1990'ların başından itibaren hükümetlerin, kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde daha alt düzeydeki taşra birimlerini birleştirerek bölge yönetimleri oluşturma yoluna gittikleri görülmektedir. Bu dönemde ilk olarak sekiz farklı bölgede, bölgenin sosyo-ekonomik yapısı ile ilgili veriler elde etmek amacıyla yönelik olarak "Standart İstatistik Bölgeleri" oluşturulmuştur. Bu birimlerin yerini 1994'te dokuz adet "Bölge Yönetimi" almıştır. Bunların temel işlevi, yerel toplulukların ihtiyaçlarına yönelik hükümetin etkili politika geliştirmesini destek sağlamaktır.

1998 yılında Bölge Kalkınma Ajansları Yasası ile birlikte sekiz adet Bölge Kalkınma Ajansı ve Bölgesel kurullar oluşturulmuştur. Yasa ile bu ajanslara ulaştırma, çöp, konut, turizm ve kültür gibi çok farklı hizmet alanlarına yönelik bölgesel stratejileri belirleme görevi verilmiş ve bu kurumların finansmanı merkezi yönetim tarafından karşılanmıştır.

İngiltere'de taşra düzeyinde türdeş bir örgüt modelinin bulunmaması, ciddi düzeylerde yetki-sorumluluk çatışmasına ve eşgüdüm sorunlarına neden olmaktadır. Taşra örgütlenmesi ile ilgili genel nitelikte yasal bir düzenlemenin olmaması nedeniyle taşra örgütlerinin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi bütünüyle hükümetlerin inisiyatifindedir (Karasu, 2004:108-110).

6. YEREL YÖNETİMLER

Üniter ve aşırı merkeziyetçi bir yapıya sahip olan ülke de, Yerel Yönetimlerin anayasal güvencesi yoktur, Parlamentoda çoğunluğun sahibi olan Merkezi Hükümet her zaman yerel yönetimleri değiştirebilir, kaldırabilir, çoğunluğu sağlayan güçlü hükümet dilediğini yapar. İngiltere'de Politik gücün Westminster'daki parlamentoda temerküz ettiği bilinmektedir. Zaten İngiltere'de bölgesel yönetimleri doğru eğilim oluşmadan önce, merkezi yönetimin bir alt düzeyi olarak yerel yönetimler kabul ediliyordu(Uzun,2003:611).

Yerel Yönetim Birimleri

1- County-district,

2- Borough,

3- Parish¹⁵ olarak sıralanabilir.

County'ler ile District'ler arasında hizmetler bölüşlmüştür. Örneğin, County Meclisleri eğitim, hususundaki tüm hizmetlere bakarken, District Meclisleri konut hususundaki tüm hizmetlere bakmakta, yollar hususundaki planlama, yeni yol yapımı birinci, yolların temizliği ve ışıklandırılması İkincisinin sorumluluğunda olmaktadır. Yerel vergileme öz kaynak için önemli bir araç durumundadır.

Quangolar yani yarı kamusal birimler ve Next steps agencies yani diğer kamusal kurumlar ilginç yönetim birimleri olarak yerel yönetimlere yakın durmaktadırlar. Ancak bu birimler yerel yönetimin görev, yetki ve sorumluluklarının fütursuzca devredildiği birimler olarak anladığımız manada yerel yönetim birimlerini de tehdit etmektedirler ve belli alanlarda ve sınırlı sayıda olsa da bunların yerlerini almaktadırlar.

Merkezi Yönetimde, İstihdamın 1/3'ünü oluşturan Whitehall genel yönetimde olduğu kadar yerel yönetimler üzerinde de politika ve standartlar oluşturarak çok etkin olmaktadır.

Sağlık ve polis, hem yerel, hem de Merkezi Yönetim Örgütü olarak teşkilatlanmıştır. Yerel yönetimler kaynakların %25'ini kullanırlar (2000 yılı 75 milyar paund). İngiltere'de yerel yönetimlerin ana işlevleri ise aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir (Uzun,2003:613):

- 1- Hizmet Sunumu,
- 2- Düzenleyici İşlev,
- 3- Stratejik Planlama,
- 4- Teşvik ve Kolaylaştırma.

7- MAHKEMELER

Hakimler ancak iki kamaranın onayıyla görevden alınabilir. Bu azil yolu dışında hakimler hakkında en güçlü organ olan parlamentoda bile herhangi bir konuşma yapılamaz. Bu hakimlerin idare yanında yasama organında da bağımsızlığını sağlamaktadır. Adliye (England&Wales) yapılanması aşağıdaki gibidir(Roberts, 1993:258):

- Asliye Mahkemeleri (Civil Courts)
- Belde Mahkemeleri (County Courts)
- Yüksek Mahkeme (High Court)
- İstinaf Mahkemesi (Court Of Appeal)
- Lordlar Sarayı (House Of Lords)

15 Galler'de Parish'ler Community Councils diye adlandırın (Roberts, 1993:284)

Ceza Mahkemeleri (Civil Courts)

Sulh Ceza Magistrate Courts Asliye Ceza Crown Court
İstinaf Mahkemesi Dıvısonalcort Of Queen’s Bench İstinaf Mahkemesi Court Of
Appeal Lordlar Sarayı (House Of Lords)

KAYNAKÇA

- AMANVERMEZ, Yalçın (1981), İngiltere’de Kamu Personel Rejimi, MBTK Yayını SBF BYYO Basımevi, Ankara.
- BROWN R, G. S. (1970), The Administrative Process in Britain, Methuen Co. Ltd., London.
- ERCAN, Fuat (2001), “Modernizm, Kapitalizm ve Azgelişmişlik”, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- ERGUN, Turgay (1994), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, TODAİE, Ankara.
- EROĞUL, Cem, (1993), “Anatüzeeye Giriş”, İmaj Yayınevi, Ankara.
- EROĞUL, Cem, (1996), “Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa ”, İmaj Yayınevi, Ankara.
- GREENWOOD, John ve WILSON, David (1993), Public Administration in Britain Today, Routledge, London and New York.
- GÜLER, Birgül (1992), Birleşik Krallık Devlet Örgütlenmesi, TODAİE, Ankara.
- GÜRBÜZ, Yaşar (1987), "Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler", Beta Yayını, İstanbul.
- İLHAN, Neriman(2003), "İngiltere’de Kamu Personel Sistemi”,TODAİE; Ankara.
- (Ed) Kamil Ufuk BİLGİN, Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemleri Semineri.
- KAPANİ, Münici (1956), “İcra Organı Karşısında Hâkimlerin İstiklâli”, Ankara.
- KARASU, Koray (2004), “İngiltere”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde. Ankara Üniversitesi KAYAUM Yayınları, Ankara.
- KESSELMAN, M. , KRİGER, J., ALLEN C.S., OST, D., HELLMAN, S., ROSS, G. (1997), European Politics in Transition.Houghton Mifflin Company, Boston, Nevyork.
- ONARAN, Oğuz (1967), Yönetici Sınıfın Eğitimi, TODAİE, Ankara.
- PARLAK, Bekir ve CANTÜRK Caner (2005), Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar, Alfa Aktüel Yayınları, Ankara.
- ROBERTS, David (1993), “Politics A New Approach ”, Causeway Books, Oxford.
- SALAM A, Pierre (1986), “Azgelişmişliğin İktisadı ”, Belge Yayınları, İstanbul.
- UZUN, Şentürk (2003), “Büyük Britanya Yönetim Sistemi”, 21. Yüzyılda Yönetim içinde, (Ed) Koralıy Nitas, Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları, Yayın No: 2. Ankara.
- İNTERNET ADRESLERİ <http://www.statistics.gov.uk/>
- MÜLAKAT
- ATEŞ Selahattin (15.03.2007), İngiliz Büyükelçisi Nick ve memur Dan ile Gayriresmi mülakat. Adana-Ankara.

İDARECİ ANILARI

B. Cahit BAYAR



1935 tarihinde Sivas'ta dünyaya gelmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden 1959 yılında mezun olduktan sonra, 31 Temmuz 1959 yılında Sivas Maiyet Memuru olarak İçişleri Bakanlığında göreve başlamıştır. 4 Ocak 1960 - 30 Haziran 1961 tarihleri arasında askerliği yedek subay olarak yapmıştır. 18 Temmuz 1961 - 30 Ocak 1963 tarihleri arasında Muş Maiyet Memurluğu, 4 Şubat 1963 - 28 Ekim 1963 tarihleri arasında Gaziantep Maiyet Memurluğu, 31 Ekim 1963 - 31 Aralık 1966 tarihleri arasında Balya Kaymakamlığı ve 31 Aralık 1966 - 9 Aralık 1969 tarihleri arasında da Doğubeyazıt Kaymakamlığı görevlerinde bulunmuştur.

22 Aralık 1969 - 15 Temmuz 1970 tarihleri arasında Akkuş Kaymakamlığına atanmış olup 5439'la İç Düzenleme Proje Müdürlüğü emrinde görev yapmıştır. 15 Temmuz 1970 - 23 Ekim 1970 tarihleri arasında Mahalli İdareler Şube Müdürlüğü görevinde bulunmuş, aynı zamanda İç Düzen Müdürü olarak da görev almıştır. 23 Ekim 1970 - 9 Temmuz 1973 tarihleri arasında İçişleri Bakanlığında Üçüncü Sınıf Mülkiye Müfettişi olarak göreve başlamış, daha sonra 9 Temmuz 1973 - 10 Ekim 1974 tarihleri arasında İkinci Sınıf Mülkiye Müfettişi, 10 Ekim 1974 - 28 Haziran 1977 tarihleri arasında Birinci Sınıf Mülkiye Müfettişi, 28 Haziran 1977 - 19 Ağustos 1977 tarihleri arasında Mülkiye Müşavir Müfettişi, 19 Ağustos 1977 - 8 Ekim 1977 tarihleri arasında da Mülkiye Müfettişi olarak görev yapmıştır. 8 Ekim 1977 tarihinde Diyarbakır Vali Vekilliğine atanmıştır. 15 Şubat 1978 yılında Malatya Valisi olduktan sonra, 19 Temmuz 1978 tarihinde bu görevinden ayrılarak 3 Ağustos 1978 - 5 Aralık 1979 tarihleri arasında İçişleri Bakanlığında Merkez Valisi olarak göreve devam etmiştir. 5 Aralık 1979 tarihinde Erzurum Valiliğine atanmış, daha sonra 25 Haziran 1981 tarihinde İçişleri Bakanlığında Merkez Valisi olarak göreve başlamış, 1 Mart 1982 - 3 Eylül 1982 tarihleri arasında İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcılığı, 3 Eylül 1982 - 6 Şubat 1984 tarihleri arasında da Mahalli İdareler Genel Müdürü olarak görev yapmıştır. 6 Şubat 1984 - 16 Ocak 1988 tarihleri arasında Ankara Valiliği, 18 Ocak 1988 - 19 Ağustos 1991 tarihleri arasında ise İstanbul Valiliği görevlerinde

bulunmuştur.

23 Ağustos 1991 tarihinden 5 Kasım 1991 tarihine kadar Merkez Valiliği görevi yaptıktan sonra, 15 Kasım 1991 - 17 Mayıs 1995 tarihleri arasında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Büyükelçiliği görevinde bulunmuştur. 31 Mayıs 2008

TÜRK İDARE DERGİSİ

1995 - 11 Ocak 1999 tarihleri arasında Merkez Valiliği yapmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 114 üncü maddesi gereğince 18 Nisan 1999 da Türkiye Cumhuriyeti Milletvekili Genel Seçimleri öncesi tarafsız İçişleri Bakanı olarak görev almıştır.

Fransızca bilen Sayın BAYAR Zuhul Hanımefendiyle evli olup iki çocuk babasıdır. Büyük oğlu Murat Savunma Sanayi Müsteşarı, Küçük oğlu Sancar Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesinde Doçent olarak görev yapmaktadır.

HAMIDO OLAYI VE YAŞADIKLARIM

B. Cahit BAYAR*

Malatya'ya Vali olarak tayin edildiğim zaman büyük memnuniyet duydum. Çünkü, bu ilin sosyal ve kültürel yapısı memleketim olan Sivas'ın yapısına çok benziyordu; Arguvan İlçesinde Kaymakam vekilliği döneminde yakından tanıdığım çok iyi insanları vardı.

O tarihlerde Türkiye genelinde var olan bir takım huzursuzluklar maalesef bu güzel İl'e de intikal etmişti. Halk ve hatta devlet görevlileri sağ-sol olarak ikiye ayrılmıştı. Her iki kesimin radikal unsurları sürekli olaylar yaratıyorlardı. Yani, bir takım menfur eller (bu gün olduğu gibi) kardeşi kardeşe vurduruyorlardı.

İl'deki alevi vatandaşlar genel olarak orta solda yer almışlardı. Bu insanlar özel örf ve adetlerini yaşatan munis ve barış seven insanlardı. Fakat, gençlerinde ifrata yönelme görülüyordu.

Hatırlanacağı üzere, merhum Ecevit yıllardan sonra eline geçen seçim zaferini bağımsızlaştırılmış milletvekillerini de hükümete alarak iktidara tahvil etmişti. Bu iktidar değişikliği sağ kesimde hayal kırıklığı ve bir tür infial yaratmıştı. Sol kesimde önce büyük sevinç coşkunluk oluşmuş ve bu duygu daha sonraları taşkınlığa dönüşmüştü ve başlangıçta gayet demokratik bir kavram olan "ortanın solu" ucu açık hale gelmişti. Bu dunun radikal unsurları yüreklendirmişti.

Farklı etnik unsurların bulunduğu illerde adaletli ve dengeli davranma zorunluluğu göz ardı edilerek gelişi güzel (belki de kasıtlı) tayinlerle bir gerginlik ortamı oluşturulmuştu. Ben hususu, ilgili memurların bulunduğu bir toplantıda merhum İçişleri Bakanı Özyıldırım'ya arz ve izah etmişim, hiçbir şey değişmedi.

O sıralarda; Malatya'ya gelen Bakanı, Parti binasında "büyük bir olay yaratında bu Valiyi alalım" demişti ve namuslu bir vatandaş telefonla bu durumu bana bildirmişti. Ben, T.K'ya layık olduğu cevabı vermişim. Sanırım bu olay, taşkınlığa güzel bir örnektir.

Malatya'ya hizmet verebilmek için gecemi gündüzüme katıyorken diğerlerini gölgede bırakan, kitlesel bir tayin zihnimi karıştırdı. Polisin sağ kesimi (bir polis hariç yanlış hatırlamıyorsam elli polis) almıyordu.

Daha önceleri, Merhum Bedri Nazlıoğlu ile birlikte, büyük bir toplum olayının inceleme ve soruşturmasını yapmıştık. Bundan dolayı, Malatya'da toplumsal tepkinin ne kadar güçlü (hatta aşırı) olduğunu ve polislerin de tarafgir hareket edebileceğini biliyordum. En azından, birbirlerini kontrol edebilmeleri açısından her iki kesimi de muhafaza etmek zaruridi.

Bu tayin olayı sadece partizanlık olarak algılanabilirse de, bende büyük bir olaya hazırlık intibayı yarattı ve bu tayin emrini uygulamadım. (Maraş'ta bu türden bir tayin emrinin yerine getirildiğini haricen öğrendim.) Tabii, bu hareketim iktidar cephesinde bazı kesimleri çok rahatsız etti.

Şimdi, merhum Hamid FENDOĞLU'ndan bahsedeyim, kendisi aşiret mensubu; vatanına, milletine bağlı, mert, yiğit bir insan; yılların tecrübesi olgunlaştırmış, saygıdeğer kılmış. Malatyalı da O'nu belediye başkanlığına layık görmüştü; çevrede "Hamido" diye anılıyordu.

Vali-Belediye başkanı ilişkilerinin fevkinde aramızda dostluk oluşmuştu. "Elamido" Ankara'ya gitmişti, dönüşünde, belediyede ziyaretine gittim; birer kahve içip sohbet ettik.

Sonra, bazı ilçeleri dolaştım, akşama doğru döndüm. Vali konağında yüzümü yıkarken büyük patlama sesi geldi. Hemen telsizi aldım. Polis "Hamido"nun evinde tüp patlaması olduğu şeklinde bir "ilk bilgi" verdi; sonra durum anlaşıldı. Bir milletvekili arkadaşı, zaman zaman Hamido'ya "milletvekillerine mahsus (meclis) sigarası gönderirmiş. Yine bu zatın ismiyle (PTT kanalıyla) bir paket gelmiş, bu paket Hamido Ankara'da olduğu için başkanlık makamında muhafaza edilmiş (ziyaretim sırasında da ordaymış) ve paket akşamüzeri eve gönderilmiş. Hamido paketi açınca kendisi ve yakınında bulunanlar parçalanmış. Son derece vahşiye ve alçakça bir suikast...

Bu olayın sonuçlarını tahmin etmek benim için zor olmadı. Derhal Vilayete gittim. Garnizon Komutanını, Vali Yardımcılarını, Vali Yardımcılarını, Jandarma Bölge Komutanını, Emniyet Müdürünü, İl Jandarma Komutanını makamda topladım; olayın vahametini ve hasıl olacak tepkilerin büyüklüğünü izah ettim. Bu arada, merhum Başbakan Ecevit'i aradım. "Özel Kalemin atlatma numaralarını aşarak" derhal askeri birlik gönderilmesini talep ettim, Genel Kurmayla konuşacağını söyledi. Aynı zamanda Elazığ'daki Kolordu Komutanlığından ve kendi Garnizon Komutanlığımdan yazılı taleplerde bulundum.

Tabiatıyla, ilk önce İçişleri Bakanı Merhum Özyaydınlı'yı aramıştım. Polisten izinleri kaldırmak, Jandarma Komando Birliğini vilayet emrine almak, devriyeleri artırmak, istihbarat faaliyetini yoğunlaştırmak ilk tedbirlerdendi.

Çalıştığım illerin etnik haritalarını çıkarttım; Malatya'da da böyle bir harita çıkartmıştım.

Bu olayda tepkilerin, alevi kesimine ve bir kısım "CHP"lilere yöneleceğini kestirmek için kahin olmaya gerek yoktu. Tedbirlerimizde bu hususu hep nazarı itibara aldık.

Hamido olayında, (Belkide Türkiye'de ilk defa) gece sokağa çıkma yasağı koydum ve uygulattım. Bu konu çok tartışıldı ve genel kabul gördü; zira İl İdaresi Kanunu Valinin "her türlü tedbiri" almasını öngörüyordu.

Müfettişlikten gelen bir alışkanlıkla, aldığım tedbirleri, verdiğim emirleri, yaptığım talepleri velhasıl bütün işlemleri belgeleyip dosyaladım. Bende, Emniyet ve Jandarma Komutanında bu dosya mevcuttur.

Ertesi günü muazzam bir kalabalık oluştu. Hamido'nun aşireti ve sevenler ve içlerine karıştığına şüphe olmayan provokatörler Malatya'yı doldurdu. Makamda bir polis memuru bırakarak bütün mevcudumuzla olayı karşıladık. Polis ve Jandarmamız olağanüstü bir çaba gösterdi, hem de yek vücut olarak... Önceden polis tayinlerini uygulamamakla ne kadar isabet ettiğimiz ortaya çıktı. En azından kadro elli kişi azalmamıştı; ve de polis hiçbir tarafa katılmamıştı.

Olaylarda cam çerçeve kırıldı, lastikler yakıldı, yangın çıkartılmaya çalışıldı. Fakat, Malatya merkezinde öldürme, katliam olmadı. Olay akşama doğru bitirildi. Gece su zehirlenmesi şayiası çıkarıldı, basın mensuplarının önünde bizzat suyu içerek bu hususu yalanlamakla beraber depolarda ve isale hattında gerekli incelemeleri yaptırdım.

Bir Vali olarak yaptığım bütün uyarıların nazarı dikkate alınmadığını üzülerək gördüm. Hatta öylesine ki, olaylara asker yardımı çok geç geldi ve hiçbir müdahalede bulunmadı.

Olaylardan sonra işkence veya kanunsuz muameleye fırsat vermedim. Bombalama olayının bir Alevi-Sünni ayrışmasını hedeflediği (Maraş-Sivas ve Çorum olaylarıyla görüldüğü gibi) anlaşılmaktadır. Ancak merhum Hamido'nun ve aşiretinin ayrılıkçı cepheye katılmamaları nedeniyle tecziye edilmeleri gibi bir ihtimalde akla gelebilir. Menfur eller birçok sonucu birden almak isteyebilirler. Olayın faili bulunmadı veya bulunamadı; muhtemelen bu bir "servis işi" ve nisvana terk edildi.

Olaydan sonra herkesin önünde Bakandan (basın mensupları dahil) hakkımda soruşturma açılmasını istedim. Bakan gerek olmadığını, görevimi tam anlamıyla yaptığımı söyledi.

Her olayda bütün parmaklar mülki idare amirini gösterir. Bu konuda öyle olmadı, basında aleyhimde tek satır çıkmadığı gibi başta İçişleri Bakanı merhum İrfan Özaydımlı olmak üzere Malatya'nın iktidara ve muhalefete mensup namuslu milletvekilleri ve senatörleri Mecliste övücü konuşmalar yaptılar.

İyi ve değerli insan merhum İrfan Özaydımlı beni Valiliğe döndürmek için çok ısrar etti; istemedim ve gerekçe olarak hükümete güvenmediğimi söyledim.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ekim 2007 - 31 Aralık 2007 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Prof. Dr. Beşir ATALAY'm Yurtdışı Ziyaretleri

- IV. Irak'a Komşu Ülkeler İçişleri Bakanları Toplantısına katılmak üzere, 22-24 Ekim 2007 tarihleri arasında Kuveyt'e gitmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- “Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi” kapsamında yerel yönetim alanında gerçekleştirilen reform uygulamalarını yerinde incelemek amacıyla Müsteşar Yardımcısı Vekili Zekeriya ŞARBAK ve beraberindeki heyet, 03-10 Kasım 2007 tarihleri arasında Fransa'ya çalışma ziyaretinde bulunmuşlardır.
- “Yasadışı Göç ve Organize Suçlar” konulu 7 nci Bölgesel Bakanlar Konferansı 02-05 Ekim 2007 tarihleri arasında Slovenya'nın Brdo şehrinde yapılmış, Bakanlığımızı temsilen Müsteşar Yardımcısı Alim BARUT katılmıştır.

Teftiş Kurulu Başkanlığı

- 3-10 Kasım tarihleri arasında Fransa'da yapılan “Yerel Yönetimler Performans Destek Projesi” çalışmalarına, Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Cumhur ÇİLESİZ katılmıştır.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 17-20 Ekim 2007 tarihleri arasında İtalya'nın Grosseto Şehrinde düzenlenen “Elektronik Kimlik Kartı Toplantısı”na Genel Müdür Yardımcısı Mustafa TUTULMAZ iştirak etmiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR ve Genel Müdür Yardımcısı Vekili Ahmet Hamdi USTA, Portekiz'in Porto kentinde 24-26 Ekim 2007 tarihleri arasında düzenlenen, “AB Sivil Koruma Genel Müdürleri ile EUROMED Programının Genel Müdürleri Gayri Resmi Toplantısı”na katılmışlardır.

- Almanya'nın Bonn kentinde 30-31 Ekim 2007 tarihleri arasında düzenlenen "3 üncü Avrupa Afet Yönetim Konferansı"na katılmak üzere Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR, anılan ülkeye gitmiştir.

- 18-28 Kasım 2007 tarihleri arasında Japonya'da düzenlenen "Üst Düzey Yöneticiler İçin Yangın Kontrolü" konulu eğitim programına, Genel Müdür Yardımcısı İ. Ejder KAYA katılmıştır.

Personel Genel Müdürlüğü

- Genel Müdür Yardımcısı Şerif YILMAZ ve Daire Başkanı Namık DEMİR, "Avrupa Birliği İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Nezarethanelerin Denetim Şekilleri" konulu toplantıya katılmak üzere, 22-27 Ekim 2007 tarihleri arasında İngiltere'ye gitmişlerdir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- 03-10 Kasım 2007 tarihleri arasında Fransa'da "Avrupa Birliği Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi" kapsamında yürütülen çalışmalara, Genel Müdür Vekili Bülent KILINÇ ve Genel Müdür Yardımcısı H. Hüseyin CAN katılmışlardır.

- Genel Müdür Vekili Bülent KILINÇ, "AB Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı"na katılmak üzere, 14-15 Ekim 2007 tarihleri arasında İspanya'ya gitmiştir.

- 15-19 Ekim 2007 tarihleri arasında Almanya'da düzenlenen "Smıraşan İşbirliği Projesinin Teşvik Edilmesi" konulu seminere Genel Müdür Vekili olarak Ömer DOĞ AN AY katılmıştır.

İller İdaresi Genel Müdürlüğü

- Avrupa Birliği Uyum Çalışmalarına katılmak üzere İller İdaresi Genel Müdürü Ahmet ALTIPARMAK, 4-6 Kasım 2007 tarihleri arasında İngiltere'ye gitmiştir.

Hukuk Müşavirliği

- 1 inci Hukuk Müşaviri Murat KOCA, "Avrupa Birliği İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Nezarethanelerin Denetim Şekilleri" konulu toplantıya katılmak üzere, 22-27 Ekim 2007 tarihleri arasında İngiltere'ye, "Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi" kapsamında, 3-10 Kasım 2007 tarihleri arasında ise Fransa'ya resmi ziyarette bulunmuşlardır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Eğitim Dairesi Başkanı Vekili Aziz YILDIRIM, 22 Ekim 2007 tarihinde Avrupa Birliği Projeleri çalışmalarına katılmak üzere Kuzey İrlanda'nın Belfast şehrine gitmiştir.

Mahalli İdareler Kontrolörleri Başkanlığı

- 12-15 Kasım 2007 tarihleri arasında Brüksel’de yapılan Avrupa Birliği müzakerelerine ilişkin çalışmalara, Mahalli İdareler Kontrolörleri Başkanı Hayrettin GÜNGÖR katılmıştır.

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2008 Mali Yılı Bütçeleri

- İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Bütçeleri üzerinde hazırlık çalışmalarına 03 Temmuz 2007 tarih ve 26571 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Başbakanlığın 2008-2010 Dönemi Bütçe Çağrısı ile fiilen başlanmış, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Uygun olarak; hizmet gerekçeleri ve hedefleri belirlenmiş, Fonksiyonel Sınıflandırmaya göre ödenek teklifleri tespit edilerek Maliye Bakanlığına gönderilmiştir.

Uzmanlar düzeyinde ilgili Bakanlık ve kuruluşlarla yapılan müzakereler tamamlandıktan sonra 15 Kasım 2007 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda, 8 Aralık 2007 tarihinde ise Genel Kurulda görüşülmüştür. 2007 Mali Yılı Bütçe Kanunu Resmi Gazete’de yayımlanarak 1 Ocak 2007 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir. Görüşmeler nedeniyle İçişleri Bakanı Prof. Dr. Beşir ATALAY’ın yapmış olduğu konuşmanın tam metni aşağıda verilmiştir.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri,

İçişleri Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının; 2006 yılı Kesin Hesabı ile 2008 yılı Bütçe Tasarısının, Komisyonunuzda görüşülmesi münasebetiyle bir araya gelmiş bulunuyoruz.

Bütün kurulumlarımızı kapsayan, dengeli, gerçekçi, uygulanabilir bir bütçe yapmak üzere yoğun mesai sarf eden Plan ve Bütçe Komisyonunun siz değerli başkan ve üyelerine, Bakanlığım bütçesinin yasalaşması sürecine katkılarından dolayı şükranlarımı sunuyor, değerlendirme, eleştiri, öneri ve sorularınız ile bize yardımcı olacağınıza inanıyor, başarılı ve yararlı bir bütçe müzakeresi gerçekleştirmemiz temennisiyle hepinizi saygı ve sevgiyle selamlıyorum.

Türk kamu yönetimi içerisinde köklü bir yeri bulunan ve gerek Osmanlı Devleti, gerekse Cumhuriyet döneminde farklı ad ve kuruluş yapılarıyla varlığını sürdürmüş bulunan İçişleri Bakanlığı, devlet ve toplum yaşamında çok önemli işlevler üstlenmiş, ülkemizin doğusundan batısına, kuzeyinden güneyine, kentinden kırsalına her karış toprağına hizmet götürmek ve her nerede olursa olsun bütün vatandaşlarımızı kucaklamak üzere örgütlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı;

İç güvenlik kuruluşları vasıtasıyla, Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, güvenlik ve asayiş, kamu düzenini ve genel ahlâkı, Anayasamızda yazılı hak ve hürriyetleri korumak, suç işlenmesini önlemek ve suçluları takip edip yakalamak, her türlü terörle, kaçakçılıkla ve organize suçlarla mücadele etmek,

Ayrıca, sivil savunmadan nüfus ve vatandaşlık hizmetlerine, illerin genel idare alanındaki hizmet esaslarının belirlenmesinden mahalli idare hizmetlerinin yurt sathında ve idarenin bütünlüğü ülkesi çerçevesinde verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesine kadar, devletin en temel, en yaygın görev ve sorumluluklarını üstlenmiş bir bakanlıktır.

İçişleri Bakanlığı, kendisine verilen bu görevleri; merkezde 6 ana hizmet, 6 danışma ve denetim, 7 yardımcı hizmet birimi ile 3 bağlı kuruluşu, taşrada ise 81 il valiliği ve 850 ilçe kaymakamlığı ile yurt sathında sunma gayret ve çabası içindedir.

Ayrıca, 3.225 belediye ve 81 il özel idaresi ile yurt genelinde kurulu 1.612 adet mahalli idare birlikleri üzerinde Anayasamızda tanımlanan, merkezi hükümetin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin ağırlıklı bir kısmını kullanmakta, bu mahalli idarelerin merkezi idare ile ilişkilerini düzenlemektedir.

İçişleri Bakanlığının merkez, taşra ve bağlı kuruluşları dışında, taşrada kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimi ile kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin önemli bir fonksiyonunu daha dikkatlerinize sunmak isterim.

Bizim hukukumuzda il genel idaresinin başı ve mercii vali, ilçe genel idaresinin başı ve mercii de kaymakam olarak belirlenmiştir. Vali ve kaymakamlarımız, il ve ilçelerdeki diğer birimler üzerinde de sevk ve idare yetkisi kullanmaktadır.

Bu yönüyle, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde sunulmasını sağlayan, ilin ve ilçenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını planlayan vali ve kaymakamlarımız; kamu yönetiminin taşradaki itici gücü ve lokomotif konumundadırlar.

Gerek merkez ve taşra teşkilatlarımız, gerekse bağlı kuruluşlarımızla birlikte yüklendiğimiz bu büyük ve mukaddes görevin farkındayız. Başta valilerimiz ve kaymakamlarımız olmak üzere her kademedeki mülki idare amirlerimiz, memurlarımız, polisimiz, jandarmamız ve sahil güvenlik personelimizle birlikte, hiç tükenmeyen bir şevk ve gayretle vatanımızın ve milletimizin emrinde ve hizmetinde, hiçbir fedakârlıktan kaçınmayarak, bu görevleri üstlenmiş bulunuyoruz.

Bakanlık olarak, halkı hiçbir endişe taşımadan başını yastığına koyabilen, temel hak ve hürriyetlere saygılı, insanı ön planda tutan, fertleri birbirine sevgi ve saygıyla kenetlenmiş, huzurlu, güvenli ve müreffeh bir Türkiye’yi sürekli kılmak için gece-gündüz demeden çalışıyoruz.

Bir hususu daha içtenlikle ifade etmek isterim ki, devlet yapımız içerisinde böylesine müstesna bir yeri olan, uzun ve başarılı bir geçmişe, köklü geleneklere ve çok iyi yetişmiş bir kadroya sahip bulunan, devletimizin şefkatini, güler yüzünü ve gücünü ülkemizin her yanında ve her zaman gösteren İçişleri Bakanlığının başında bulunmak, şüphesiz çok onurlu bir görevdir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Bilim ve teknolojinin hızla geliştiği, birçok alanda değişimin yaşandığı içinde bulunduğumuz süreçte, ülkemizin ve kurumlarımızın bu değişim sürecinin olumsuzluklarına karşı koyabilmesi ve olumlu yönlerinden yararlanabilmesi; demokratik bir toplum bilincinin oluşturulmasıyla mümkündür.

Bu nedenle, bütün toplum kesimlerinin özlem ve taleplerini dikkate alarak, temel hak ve özgürlükleri esas alan, demokratik, nitelikli hizmet üreten, sosyal adaleti ve gelişmeyi gözetten bir yönetim yapısını ve işleyişini gerçekleştirmek durumundayız.

Demokrasi, sürekli değişen ve gelişen bir kavramdır. Bu sebeple, demokratik yönetimin dayandığı değerler ile demokratik kültürün güçlendirilmesine büyük önem vermekteyiz.

Bu çerçevede, bakanlığımız görev alanlarını ilgilendiren konularda, hukuk devleti ve insan haklarını esas alan önemli reform ve çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

Sivil toplum örgütlerinin güçlendirilmesi, işkencenin önlenmesi, gözaltı sürelerinin kısaltılması, nezarethane ve ifade alma odalarının Avrupa standartlarına kavuşturulması gibi çalışmalarla toplumun huzurunun korunması ve bireylerin demokratik hak ve özgürlüklerden gereği gibi yararlanmaları için her türlü tedbiri almaktayız.

Bakanlık olarak kararlılıkla arkasında durduğumuz “işkence ve kötü muameleyle sıfır tolerans ” sloganı; yalnızca ülkemizdeki sivil toplum kuruluşları ve güvenlik birimlerince değil, aynı zamanda uluslararası insan hakları örgütleri ve batı kamuoyunca da benimsenmiştir. Bu bağlamda, insan haklarının korunmasına yönelik ülkemiz aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ’ne yapılan başvurularda da önemli ölçüde azalma olduğu gözlenmektedir.

Kamu hizmetlerinde vatandaşlarımızın memnuniyetini esas almaktayız. Bunun yeterli ve kaliteli hizmet sunumuyla sağlanacağını bilincindeyiz. Kaliteyi artırmak için de hizmetlerde; katılımcılık, eşitlik, süreklilik, düzenlilik, şeffaflık, yeterlilik, sürat ve etkinlik gibi unsurları fonksiyonel kılmak için yoğun çaba harcamaktayız.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,
Ülkemizin Avrupa Birliğine üyelik sürecinde; toplam 35 müzakere başlığından, “Yargı ve Temel Haklar” ile “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlıklı müzakereler doğrudan bakanlığımca yürütülmektedir.

Ayrıca, değişik başlıklardaki 20 müzakereye ise aktif bir şekilde katkı sağlamaktayız.

Öte yandan, içişleri, Dışişleri ve Adalet Bakanlarından oluşan Reform izleme Grubu olarak; temel hak ve özgürlükler, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları konularındaki düzenlemelerin ve reformların etkin olarak uygulanmasını üst düzeyde takip etmek ve yönlendirmek hususunda üzerimize düşen görevleri de büyük bir titizlikle yerine getirmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,
Devletin öncelikli görevlerinden birisi, vatandaşlarının huzur ve güven içerisinde hayatlarını sürdürmelerini sağlamaktır. Güvenliğin olmadığı bir ortamda, ekonomik kalkınmadan, huzurdan ve insanca bir yaşamdan söz etmek de mümkün değildir.

İçişleri Bakanlığı; merkez ve taşra birimleriyle, kendisine bağlı emniyet, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarıyla, her gün değişen ve gelişen şartlara uygun olarak vatandaşlara iç güvenlik hizmeti sunma çabası içerisinde.

Türkiye, her dönemde değişen jeopolitik ortamın da etkisiyle, çok boyutlu ve değişken güvenlik sorunlarıyla mücadele etmek durumunda kalmıştır. Bu kapsamda çeyrek asrı aşan bir süredir milli birlik ve bütünlüğüne, huzur ve güven ortamına, ekonomik ve sosyal gelişmesine olumsuz yönde etki yapan yıkıcı ve bölücü terörle mücadele vermektedir.

Bu süreçte görev yapan bütün Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri konuyla yakından ilgilenmiş, günün gereklerine uygun yöntemlerle terör belasıyla mücadeleye aralıksız devam edilmiştir.

Bu mücadelenin temelinde, siyasi iradenin kararlılığı, güvenlik güçlerinin sarsılmaz mücadele azmi ve milletimizin fedakârlığı ve desteği vardır.

Son dönemde gerek sivil vatandaşlarımıza ve gerekse güvenlik güçlerimize karşı girişilen alçakça saldırılar millet olarak hepimizi derinden yaralamıştır.

Devletimizin bekası, ülkemizin bölünmezliği için fedakarane gayretlerini esirgemeyen güvenlik güçlerimize, gazilerimize ve her kademedeki görevlilerimize, bu vesileyle bir kez daha teşekkür ediyor, şehitlerimizi ve hayatını kaybeden vatandaşlarımızı rahmetle anıyor, geride bıraktıkları emanetlere sonuna kadar sahip çıkacağımızı bu yüce meclis çatısı altında bir kez daha tekrarlıyorum.

Devletimiz, terör örgütüyle her alanda mücadelesine, bundan önce olduğu gibi bundan sonra da herhangi bir zafiyet olmaksızın, bu bela tamamen ortadan kaldırılıncaya kadar kararlılıkla devam edecektir.

Tabanını kaybeden ve giderek yalnızlaşan terör örgütünün ve arkasındaki güçlerin hiçbir şekilde amaçlarına ulaşamayacağını herkes bilmelidir. Devletimiz, kendisine yönelik her türlü iç ve dış tehdidi yok etmeye her zaman muktedirdir ve bunun kararlılığı içerisinde.

Terör yuvalarının dağıtılması, teröristlerin etkisiz hale getirilmesi konusunda güvenlik güçlerimizin yurt içindeki operasyonları devam ederken, Irak 'ın kuzeyinden kaynaklanan terör saldırılarına engel olmak amacıyla TBMM'den sınır ötesi operasyon yapma yetkisi alınmış, terör konusunda uluslararası camia harekete geçirilmiş, başta komşu ülkelerle olmak üzere çok önemli diplomatik girişimlerde bulunulmuş, konu Milli Güvenlik Kurulu, Bakanlar Kurulu ve Terörle Mücadele Yüksek Kurulunda tüm boyutlarıyla değerlendirilerek alınması gereken tedbirler gözden geçirilmiş ve belli bir plan çerçevesinde uygulamaya konulmuştur.

Son beş yıllık süreç içerisinde, başta bölücü terör olmak üzere, terörle mücadelede uluslararası alanda da övgüyle karşılanan, güvenlik güçlerimizin istihbarat destekli yoğun çalışmaları sonucunda, çok sayıda terörist ve patlayıcı malzeme ele geçirilmiş ve birçok terörist saldırının önüne geçilmiştir.

Ülkemizin bölünmez bütünlüğüne yönelik eylem ve faaliyetlerde bulunan terör örgütlerine karşı yürütülen mücadelede daha kısa sürede sonuç alınabilmesi ve Jandarma Komando Birlikleri ile Jandarma Özel Harekat Timlerinin tamamının profesyonel hale getirilmesi maksadıyla 5000 uzman erbaş kadrosu belirlenmiş ve yapılan planlamalar doğrultusunda temin faaliyetleri sürdürülmekte olup, halen 3.772 uzman erbaş görevine devam etmektedir.

Polis özel harekât personeli, terörle mücadele konusunda her türlü eğitimini aralıksız sürdürmekte, konuyla ilgili olarak tüm donanımı hazır halde 41 ilimizde hizmetlerine devam etmektedir. Gerektiğinde merkezden takviye de yapılabilir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Terörle mücadelenin önemli diğer bir ayağını da bölgenin; ekonomik, sosyal ve altyapı açısından eksiklerinin giderilmesi oluşturmaktadır. AK Parti iktidarı olarak buna büyük önem vermekteyiz ve bu siyasi sorumluluğun gereklerini de yerine getirmek için yoğun bir çaba içerisindeyiz.

Kırsal kesimin içme suyu ve yol konusundaki altyapı eksiklerinin tamamlanmasına yönelik olarak uyguladığımız KÖYDEŞ ve BELDES Projeleri, kız çocuklarının okutulmasına yönelik teşvik uygulamaları ve kampanyalar, her türlü eğitim yardımları ve diğer sosyal destek faaliyetleri, eğitim ve sağlık altyapısının geliştirilmesi, demokratikleşme ve insan hakları konusunda atılan adımlar, ekonomik gelişmenin teşvik edilmesine yönelik olarak aldığımız tedbirler sağduyu sahibi tüm vatandaşlarımız tarafından bilinmekte ve takdir edilmektedir.

Terörle mücadelede üzerinde durduğumuz en önemli konuların başında, terörist ile vatandaşın birbirine karıştırılmaması konusundaki hassasiyetimiz gelmektedir.

Salt güvenlik gerekçeleriyle hukukun üstünlüğünden, demokratikleşmeden ve insan haklarından taviz vermemizi kimse bizden beklememelidir. Biz kesinlikle demokrasiyi, teröre feda etmeyeceğiz.

Eğer terör örgütü tüm baskı ve tehditlerine rağmen bu zamana kadar arzu ettiği tabanı bulamamışsa, bunun en önemli nedeni Devletimizin gösterdiği hassasiyet ve insanına verdiği değerdir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Gösterilen hassasiyet ve sosyal bir hukuk devleti olmanın bizlere yüklediği sorumlulukla, sebebine ya da failine bakmaksızın, terör nedeniyle ya da terörle mücadele esnasında zarar gören masum vatandaşlarımızın uğradıkları zararları gidermeye yönelik her türlü tedbiri aldık ve destek faaliyetlerinde bulunduk, bundan sonra da bulunmaya devam edeceğiz.

Bu amaçla; terör ve terörle mücadele dolayısıyla zarara uğrayan vatandaşlarımızın zararlarının, ulusal ve uluslararası yargı mercilerine gitmeksizin hızlı, etkin ve adil bir şekilde sulhen karşılanması için 2004 yılında yasal düzenleme yaptık.

Bu kapsamda, ağırlığı Doğu ve G.Doğu Anadolu illerinden olmak üzere yapılan toplam 276.634 başvurudan 97.579 'u sonuçlandırılmış ve hak sahiplerine 371.219.000 YTL. Ödeme yapılmıştır.

Bu uygulama, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince bir iç hukuk yolu olarak tanınmakta ve ülkemiz aleyhine açılan davalar bu gerekçe ile reddedil-

mektedir. Kısa sürede elde edilen olumlu sonuçlar birçok uluslararası kuruluş tarafından (BM, AB ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi) dikkatle izlenmiş ve uygulamanın başarısı takdir edilmiştir.

Bunun yanında, başta güvenlik olmak üzere çeşitli nedenlerle köylerinden ayrılan ailelerden geri dönmek isteyenlerin iskân edilmeleri amacıyla 14 ilimizde başlatılan Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesi de devam etmektedir.

Bu çerçevede; kırsal kalkınma, sosyal donatı ve arazi kullanım planlaması, sürdürülebilir kalkınma ve katılımcı planlama ilkeleri doğrultusunda, köylerde yaşamın yeniden başlatılması ve kalıcı hale getirilmesi için tarım, hayvancılık ve el sanatları gibi faaliyetler gerçekleştirilmedi.

Proje kapsamında; 151.469 kişinin eskiden yaşadığı köylerine geri dönüşleri sağlanmıştır.

Ayrıca, harp ve vazife malûlleri, gaziler ve şehitlerimizin dul ve yetimleri ile bunların kurdukları sivil toplum örgütlerinin, her türlü sorunlarıyla ilgilenme ve koordinasyon sağlama görevi de bakanlığımızca yürütülmektedir.

Bakanlığımızca, aziz şehitlerimizin hatıralarını yüceltmek, yakınlarının ve kahraman gazilerimizin her türlü ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla valiliklerimiz sürekli olarak talimatlandırılmaktadır.

Öte yandan, terör nedeni ve etkisiyle şehit veya çalışamayacak derecede malul olan kamu görevlileri ile er ve erbaşların eş, çocuk veya kardeşlerinden birisi ile çalışabilecek durumdaki malullere kamu ve özel sektör kuruluşlarında istihdam imkânı sağlanmaktadır. Kamu kurumlarına yapılacak atama işlemleri bakanlığımız tarafından yürütülmektedir.

Haziran ayında yaptığımız düzenleme ile geçici ve gönüllü köy korucuları da bu kapsama dahil edilmiştir.

Kanunun uygulanmaya başladığı 1996 yılından günümüze kadar 8.108 şehit yakını kamu kuruluşlarında istihdam edilmiştir.

Şehit yakını ve gazilerimizin kendilerine sağlanan hak ve imkânlar hakkında doğru bilgilenebilmeleri, sorun, şikâyet ve isteklerini iletebilmeleri için 81 il valiliği bünyesinde şehit yakını ve gaziler irtibat noktaları oluşturulmuştur. Yine aynı amaçla bir internet sitesi ([www.sehitlerve2aziler.s0v. tr.](http://www.sehitlerve2aziler.s0v.tr)) düzenlenerek hizmete sunulmuştur.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Günümüz devlet anlayışının temel niteliklerinden biri, vatandaşların can ve malî güvenliklerinin sağlanması, toplumun huzur ve emniyet içerisinde yaşamını sürdürmesine imkân sağlayan bir ortamın oluşturulmasıdır.

Bazı yaklaşımlara göre; kamu düzenini sağlamak için alınan tedbirler bireysel hak ve özgürlükleri kısıtlamayı gerektirmekte, bireysel hak ve özgürlükler genişletildiğinde ise kamu düzeni alanında zaafların oluştuğuna inanılmaktadır.

Artık insanlar daha fazla özgürlük ve aynı zamanda daha fazla güvenlik istemekte, birini diğerine tercih etmemektedirler.

Bu nedenle, bireysel özgürlük alanlarını daraltmayacak ve aynı zamanda kamu düzenini sağlayacak yeni metotların bulunarak uygulanması zorunluluk arz etmektedir.

Özgürlük ve güvenlik dengesini sağlamak büyük bir hassasiyet istemektedir. Bütün çabamız bu hassas dengeyi iyi kurmak, özgürlük ve güvenliği birbirine feda etmemektir.

Bakanlık olarak hedefimiz, güvenlik hizmeti alanında toplumun beklentilerini, ihtiyaç ve taleplerini merkeze alan, vatandaş odaklı bir güvenlik politikası oluşturmak ve uygulamaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Suçla mücadelede önceliğimiz, suç işlenmesini önleyecek mekanizmaları geliştirmektir. Şu çok iyi bilinmelidir ki; suçu önlemek, suçu soruşturmadan daha önemli ve daha az maliyetlidir.

Bu yaklaşım doğrultusunda, suç önleme ve istihbarat odaklı polislik anlayışını asayiş alanına uyarlamak, toplum destekli polislik anlayışını yurt düzeyine yaygınlaştırmak ve teknoloji destekli bilgi sistem alt yapısına dayanan yeni bir model oluşturmak ve bunu geliştirmek amacındayız.

Ülkemizde, güvenlik hizmetlerinin vazgeçilmez unsuru olan istihbarat faaliyetleriyle, özellikle terör ve nitelikli örgütlü suçlarla mücadelede önemli başarılar elde ettik. Önümüzdeki dönemde, suç önleme ve istihbarat odaklı güvenlik yaklaşımını, asayiş olaylarına da uygulamak üzere gerekli insan gücü ve alt yapı çalışmalarına öncelik vereceğiz.

Son dönemde; ülke genelinde halkın yoğun olarak bulunduğu yerlerde işlenen başta gasp, kapkaç, yankesicilik, dolandırıcılık, oto hırsızlığı, otdan hırsızlık ve benzeri mala karşı suçlara anında el koymak ve failleri özellikle suçüstü halinde yakalamak üzere belirli alanlarda, yeterli sayıda sivil olarak çalışan “Güven Timleri” ve üniformalı olarak görev yapan “Yıldırım Ekipleri” görevlendirilmiştir. Bu uygulamayla meydana gelen suçlara anında müdahale edilmesi ve halkın yoğun olarak bulunduğu yerlerde suç işleyenler bakımından caydırıcı olunması sağlanmıştır.

Bütün illerimizde uygulanmaya başlayan bu projeye, polisimizin etkinliği artmış, suçlular üzerinde caydırıcı etkisi görülmüş, asayişe müessir suçlarda gözle görülür önemli miktarda azalmalar tespit edilmiş, vatandaşlarımız da bu durumu günlük yaşamında hisseder hale gelmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Devlet ve vatandaş arasındaki güven bağını zedeleyen organize suç örgütleriyle ve her türlü kaçakçılık suçları ile amansız mücadeleye kararlılık içerisinde devam edilmektedir.

Bu çerçevede, Jandarma sorumluluk bölgesinde 2007 yılında; organize suç çetelerine yönelik yapılan çalışma ve operasyonlarda toplam 2.888 şüpheli yakalanmıştır.

Polis sorumluluk bölgesinde ise; her türlü istihbari bilgiler değerlendirilerek yapılan ve kamuoyunda da olumlu yankı uyandıran Atabeyler, Sauna, Bozuk para, Girdap, Rulet, Okyanus, Ümraniye gibi örneklendirebilecek organize suç örgütlerine yönelik planlı operasyonlarda, toplumsal huzuru derinden etkileyerek bozan suç örgütleri etkisiz hale getirilmiş, vatandaşın devlete olan güveni artmıştır.

Ulusal ve uluslararası yasadışı uyuşturucu madde ticaretinin önlenmesi amacıyla yapılan operasyonlar tüm dünyada takdir toplamaktadır.

Şunu iftiharla belirtmeliyim ki, son yıllarda uyuşturucu, silah, akaryakıt, insan kaçakçılığı ile yasa dışı göç ve insan ticareti gibi organize suçlarla mücadelede emniyet, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarımızca Cumhuriyet tarihinin en önemli başarılarına imza atılmıştır. Bu trend son günlerde artarak devam etmektedir.

Bu başarıların kaydedilmesindeki önemli etkenlerin başında; uluslararası alanda bilgi paylaşımı ve işbirliğinin geliştirilmesi, bu suç türlerinin soruşturmasında projeli çalışma sistematığının kullanılması gelmektedir.

Türkiye geçmişten bu yana, yasadışı uyuşturucu ticaretinin transit güzergâhı üzerinde bulunmaktadır. Ancak, son dönemde, güvenlik birimlerimizin etkili ve kararlı mücadelesi “uyuşturucu tacirlerini”1 Türkiye dışında yeni yollar kullanmaya zorlamıştır.

Ülkemizin bu başarısı AB tarafından hazırlanan son ilerleme raporunda önemsenmiş ve olumlu şekilde yorumlanmıştır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Üzerinde önemle durduğumuz diğer bir konu da “Güvenli Okul, Güvenli Eğitim ” yaklaşımımızdır.

Ülkemiz nüfusunun % 33 nü oluşturan 18 yaş altı çocuk ve gençlerin, sağlıklı yaşam şartları altında gelişmelerini tamamlamaları, ülkemize ve topluma yararlı birey olarak yetişmeleri, sosyal devlet anlayışının vazgeçilmez unsurlarındandır.

Bu gerçekten hareketle, çocuk ve gençlerimizin, her türlü şiddet ve kötü alışkanlıklara karşı korunması, bakanlığımızın önemli ve öncelikli görevleri arasında yer almaktadır.

On beş milyon öğrencimizin bulunduğu ilk ve orta öğretim kurumlarını kapsayan eğitim ortamında, şiddet olayları ile ilgili mevcut durumun gerçekçi bir analizini yapmak, zayıf ve güçlü noktaları ortaya koymak, şartlara ve ihtiyaçlara uygun etkili bir model geliştirmek amacıyla, eylül ayında eğitim- öğretim dönemi başlamadan Milli Eğitim Bakanlığı ile bir protokol yaptık.

Bu çerçevede; okullarımızdaki mevcut güvenlik durumunun bilimsel analizlerinin yapılarak elde edilen sonuçlar doğrultusunda, koruyucu ve önleyici güvenlik tedbirlerinin güçlendirilmesi, okullarımızda güvenli ortamın iyileştirilmesi amaçlanmıştır.

Nitekim, başlattığımız bu proje, çok olumlu sonuçlar vermiş, okul yöneticileri, veliler ve güvenlik görevlilerinin ortak çalışma anlayışı geliştirilmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Suç ve suçlu ile mücadele, toplumun tüm kesimlerinin birlikte yapması gereken bir mücadeledir. Bu nedenle suçun daha oluşmadan önlenmesini amaçlayan “Toplum Destekli Polislik Projesi” başlatılmış ve toplam 10 ilde pilot uygulamaya geçilmiştir.

Elde edilen başarılı sonuçlar üzerine 15 ilimizde daha uygulanması için gerekli çalışmalar sürdürülmektedir.

Mahalle sakinleri, toplum ve polis arasında karşılıklı güven duygusunun temin edilmesine yönelik bu uygulama ile sokak suçlarında, asayiş olaylarında ve adi suçlarda önemli azalmalar olduğu tespit edilmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

İçinde bulunduğumuz bilgi ve iletişim çağında dünyada halen geçerli olarak uygulanan bir diğer yaklaşım ise, teknolojinin yoğun olarak kullanıldığı sistemlerin temel alındığı metotların güvenlik hizmetlerinde de kullanılmasıdır.

Suç ve suçlulukla mücadelede etkinliğin artırılması amacıyla, mobil iletişim teknolojisinin kamu hayatındaki önemi çerçevesinde, emniyet hizmetlerinin de teknolojiye uygun bir hızla gelişmesini sağlamak, olaylara en kısa süre içinde müdahale etmek, kişi hak ve özgürlüklerini ön planda tutarak, vatandaşla

en hızlı ve iyi hizmeti sunmak amacıyla Mobil Elektronik Sistem Entegrasyonu Projesi (MOBESE) geliştirilerek, İstanbul ilimizde hayata geçirilmiştir.

Bu proje; iç güvenliğe yönelik tehditleri bertaraf etmek ve denetim görevini daha etkin gerçekleştirmek üzere; mevzuata uygun olarak elde edilen görüntü, ses ve konum verilerinin işlenerek anlamlı sonuçlar üretilmesini ve bu sonuçların diğer uygulamalar ile desteklenmesini sağlayan bir bilişim sistemidir.

Projede kent güvenliği bir bütün olarak ele alınmış ve bu amaçla üç sistem geliştirilmiştir.

Bunlar; Mobil Uygulamalar Sistemi, Çağrı Yönetim Sistemi ve Görüntüleme Sistemidir.

Mobil Uygulamalar Sistemi ile; polisimiz mekandan bağımsız olarak ihtiyaç duyduğu verilere ulaşabilmekte, ekipler dijital harita üzerinde izlenerek, aralarındaki koordinasyon sağlanmaktadır.

Çağrı Yönetim Sistemi ile; gelen ihbarların bir bütün halinde ve hızlı bir şekilde takip edilmesi sağlanmaktadır.

Görüntüleme Sistemi ile; kentin asayiş bakımından önemli bölgeleri izlenmekte, geçmişe dönük suç ve suçlu araştırması yapılabilmekte ve plaka okuma sistemi kullanılarak aranan araçlar tespit edilebilmektedir.

Bakanlığımız ve il özel idarelerinin imkânlarıyla MOBESE Projesinin yaygınlaştırılmasına yönelik çalışmalarımız da devam etmektedir.

Bu kapsamda; Balıkesir, Tekirdağ-Çorlu ve İsparta'da görüntüleme sistemleri kurularak faaliyete geçirilmiştir.

Ayrıca, Antalya, Burdur, Konya, Kütahya, Muğla-Marmaris, Sivas ve Rize illerimizde ihale işlemleri tamamlanmış, başta Ankara ve İzmir olmak üzere 13 ilimiz ve 2 ilçemizde de ihale süreci başlatılmış olup, işlemler devam etmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Belediye sınırları dışında, kırsal kesimde, büyük bir özveri ile kolluk hizmetini yürüten jandarmamızın, gerek araç gereç ve ekipman açısından ve gerekse teknolojik yeniliklerden azami derecede yararlanmaları için gerekli hassasiyeti göstermekteyiz.

Jandarmanın emniyet ve asayiş hizmetlerinde teknolojiyen azami derecede yararlanması amacıyla; ses ve verinin Jandarma Genel Komutanlığı karargâhından en alttaki devriye seviyesine kadar ulaştırılıp alınabilmesine imkân sağlayan Jandarma Entegre Muhabere ve Bilgi Sistemi (JEMUS) projesi geli-

tiritmiş ve Aydın Bölge Komutanlığı bünyesindeki il ve ilçelerde uygulamasına başlanmıştır.

İstanbul, Bursa, Ankara Jandarma Bölge Komutanlıkları bünyesindeki illerde ise çalışmalar devam etmekte olup, 2009 yılında uygulamaya geçilmesi planlanmaktadır.

Konya ve Kastamonu Jandarma Bölge Komutanlıkları bünyesindeki illerle ilgili ihalenin de 2008 yılında yapılması planlanmıştır.

Proje ile bilgiye süratli ve zamanında ulaşılması sağlanacak, birimler arasında koordinasyon hızlanacak, emniyet ve asayiş hizmetlerinin aksaksız ve süratli bir şekilde yürütülmesi sağlanacaktır.

Sahil Güvenlik Komutanlığımızca da, görev alanındaki tüm yasa dışı gemi faaliyetlerinin tespiti, takibi ve önlenmesine yönelik yeni bir proje olarak Sahil Gözetleme Radar Sistemi Projesi başlatılmış olup, kapsamının genişletilmesi çalışmaları sürdürülmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Güvenliği sağlamada bu kadar önemli çalışmalar yürütürken, hem güvenlik hem de bunun dışındaki acil durumlar için geliştirdiğimiz bir başka projeden daha bahsetmek istiyorum.

Ülkemizde acil durumlar için hâlihazırda farklı hizmet numaralarının (112,155,156,110 vb.) kullanılmakta olduğu hepinizin malumudur. Her servisin hizmet kalitesi farklılık göstermekte, kurumlar arasında koordinasyon eksikliği nedeniyle servisler arasında çoğu zaman irtibat kurma zorluğu yaşanmaktadır. Bu durum olaylara müdahaleyi geciktirmekte, zaman ve kaynak israfına yol açmaktadır.

Yaşanan bu sıkıntıları gidermek ve AB uyum sürecinde acil çağrı numaralarının tek bir merkezde toplanmasını sağlamak amacıyla, 112 Tek Numara Acil Çağrı Merkezleri Projesi geliştirilmiş olup, Antalya ve İsparta illerinde kurulması için çalışmalar hızla devam etmektedir. Projenin ülke geneline yaygınlaştırılması amacıyla yazılım ve donanım a ait ihale süreci de başlatılmıştır.

112 Acil Çağrı Merkezlerinin kurulmasıyla, vatandaşların her türlü acil çağrıları için arayacakları, akılda tutulması kolay bir tek numara (112) olacak ve olaylara müdahale, sevk ve koordinasyonun aynı çatı altında yapılacağı merkezler oluşturulacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Uluslararası toplum; devletler arasında yürütülen gerek ikili ve gerekse çok taraflı ilişkilerle, suç ve suçlulukla mücadele etmeyi tercih etmektedir. Biz

de Bakanlık olarak görev alanlarımızda uluslararası işbirliğinin geliştirilmesini önemsiyoruz.

Bu düşünceden hareketle bakanlığımızca bu kapsamda başta komşularımız olmak üzere 57 ülke ile Güvenlik işbirliği Anlaşması imzalanmıştır.

Hedefimiz, diğer ilgili ülkelerle de anlaşma imzalamak suretiyle işbirliğini en üst seviyeye çıkarmaktır.

Bakanlığımıza bağlı güvenlik birimlerinin, görev alanları ile ilgili olarak; başta AB ülkeleri olmak üzere, ABD, Türk Cumhuriyetleri ve uluslararası kuruluşlar ile son derece verimli ilişkileri devam ettirilmektedir.

Bu kapsamda güvenlik görevlilerimiz çeşitli amaçlarla yurt dışında görevlendirilmekte, yurtdışından muhatapları da ülkemizde eğitim faaliyetlerine iştirak etmektedirler.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Toplumsal olaylarda can ve mal kaybının önlenmesi, suçun oluşmasının engellenmesi, huzur ve emniyet ortamının temin ve devamlılığının sağlanması ve suçlularla etkin mücadele için güvenlik güçlerimizin araç, gereç ve diğer ihtiyaçlarının zamanında ve yeterli miktarda karşılanması konusuna özel bir önem veriyoruz.

Bu amaçla; Jandarmanın güvenlik hizmetleri kapsamında ihtiyaç duyduğu havacılık desteğinin artırılması, sefer ve doğal afetlere yönelik verilecek görevler ile arama-kurtarma ve halka yardım faaliyetlerinde kullanılmak üzere 2007-2016 döneminde 30 adet genel maksat helikopteri alımı planlanmıştır.

Emniyet teşkilatımıza 2007 yılında 17 adet zırhlı arazi taşıtı, 23 adet zırhlı su püskürtücü panzer, 1.076 adet muhtelif binek araç alımı yapılmıştır. 2008 yılında da; 69 adet zırhlı personel taşıyıcı, 5 adet zırhlı su püskürtme aracı, 690 adet de muhtelif nitelikli hizmet aracı alınarak emniyet birimlerimizin hizmetine sunulacaktır.

Sahil Güvenlik Komutanlığının sorumluluk sahasını tam olarak kontrol edebilmesine yönelik olarak, ihtiyaç duyulan modern ve etkin yüzer ve uçar platformların (gemi, bot, arama kurtarma helikopteri gibi) tedarikine önem verilmekte olup, bu alandaki ihtiyaçların bir kısmının önümüzdeki yıl temin edilmesi planlanmıştır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Hükümetimiz, eğitimi kalkınmanın temel aracı olarak kabul etmiş ve ülkemizin gelişmesini sağlayacak insan gücünün en iyi şekilde yetişmesi için eğitime daha fazla kaynak ayırmanın gayreti içinde olmuştur.

Biz de bakanlık olarak personelimizin eğitimine büyük önem vermekteyiz. Başta mülki idare amirlerimiz olmak üzere, her kademedeki görevlilerimizin gerek mesleğe girişte ve gerekse meslek içinde çağın gereklerine uygun bir eğitim almaları ve son gelişmelere adapte olmaları için periyodik eğitimler düzenlemekteyiz.

Bakanlığımız tarafından, mülki idare amirlerinin kolluk güçleri üzerindeki denetim kapasitesinin artırılması, afet yönetimi, terörle mücadele, sınır ve gümrük işlemleri gibi konularda hizmet içi eğitim programları düzenlenmekte ve bu eğitimlere mülki idare amirleri başta olmak üzere bakanlığımız mensuplarının katılımları sağlanmaktadır.

Ayrıca, kaymakam adaylarımızın tamamı ile her yıl belli sayıda vali yardımcısı ve kaymakam da yurtdışına dil öğrenimi ve yüksek lisans amacıyla gönderilmektedir.

Bakanlığımıza bağlı güvenlik birimlerinde de hizmet içi eğitim konusu üzerinde önemle durmaktayız.

Bu kapsamda; emniyet teşkilatında her yıl yaklaşık 250 farklı konuda, ortalama 115.000 polis hizmetiçi eğitimden geçirilmektedir. Bu da tüm polislerin % 56'sının her yıl hizmetiçi eğitime tabi tutulduğu anlamına gelmektedir. Ayrıca toplam 175 emniyet mensubu yurt dışında yüksek lisans ve doktora eğitimine devam etmektedir.

Üniversite statüsünde olan Polis Akademisinden, günümüze kadar (1937-2007) 526'sı yabancı olmak üzere toplam 19.499 kişi mezun edilmiş olup, halen 247 'si yabancı olmak üzere toplam 1.183 öğrenci öğrenim görmektedir.

Jandarma teşkilatımızda; teknolojik gelişmelere paralel olarak nitelik ve nicelik değiştiren suç ve suçlular karşısında tecrübesi ve uzmanlık özelliği olmayan erlerin yerine zamanla, daha iyi eğitilmiş, görevde uzun süre kalacak, müstakil karar verme yeteneğine sahip personelin istihdamı planlanmış ve bu amaçla Uzman Jandarma Okulunda bugüne kadar 22.942 uzman jandarma yetiştirilerek birliklerde görevlendirilmiştir.

Jandarma Genel Komutanlığı 'na ait eğitim öğretim kurumlarında çeşitli ülkelere mensup personele verilen kurslar ile bu ülkelere eğitim alanında destek sağlanmaktadır. Bu kapsamda 2006-2007 eğitim-öğretim yılında toplam 33 misafir askeri personele eğitim verilmiş, 2007-2008 döneminde ise 39 misafir askeri personele eğitim verilmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Bir yandan güvenlik güçlerimizin eğitim seviyesini yükseltirken, diğer yandan da sayısını artırma gayreti içerisindeyiz.

Oluşturduğumuz personel alım politikası çerçevesinde, en kısa sürede ideal personel sayısına ulaşmayı hedefliyoruz.

Bu amaçla, 7 yeni polis meslek yüksek okulu açılarak iktidarımız öncesinde 20 adet olan polis meslek yüksek okullarının sayısı 27'ye yükseltilmiştir.

Ayrıca, üniversitelerimizden lisans düzeyinde mezun olanların, emniyet teşkilatına 6 aylık mesleki eğitimden sonra polis memuru olarak alınmasına imkân tanıyan yasal düzenleme yapılmış ve bu eğitimleri gerçekleştirmek amacıyla 9 polis mesleki eğitim merkezi açılmıştır.

Bu merkezlerden bu güne kadar 11.392 polis mezun edilmiş olup, halen 4.188 polis adayının öğrenimi devam etmektedir. Üniversite mezunu polis alımı politikasına devam edilerek önümüzdeki yılda 8.500 polis adayı alınacaktır.

Yürütülen çalışmalar sonucunda emniyet teşkilatında, 2004 yılında % 31 olan yüksek okul ve üniversite mezunu personel oranı, 2007 yılında % 69 'a yükseltilmiştir. Hedefimiz bu oranı %90 'ların üzerine çıkarmaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Sahil Güvenlik Komutanlığımız, 8.333 km. uzunluğundaki sahillerimizden başlayarak Türkiye din Münhasır Ekonomik Bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları gereğince egemenlik ve denetimi altında bulunan Türkiye yüzölçümünün yarısına yakın bir alanda özveri ile görev yapmaktadır.

Son yıllarda gerek uluslararası alanda gerekse çevre denizlerimizde gittikçe önem kazanan deniz güvenliği; ticari trafiğin kontrol ve takibi, yasadışı göçün ve su ürünleri avcılığının, akaryakıt ve insan kaçakçılığının ve deniz kirliliğinin önlenmesi, arama kurtarma faaliyetlerinin icrası ile sualtı kültürel varlıklarımızın korunması, stratejik tesislerin ve körfezlerin güvenliğinin sağlanması gibi görev ve ihtiyaçlar, Sahil Güvenlik Komutanlığımızın önemini artırmıştır.

Denizlerimizin korunması, güvenliğinin artırılması ve gelecek nesillere temiz ve güvenli, kaynakları tükenmemiş olarak bırakılması için Sahil Güvenlik Komutanlığımızı her yönden güçlendirmeye kararlı olduğumuzu bu vesileyle belirtmek isterim.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Trafik, ülkemizin önemli sorunlarının başında gelmektedir. Havayolu, demiryolu, denizyolu ve boru hattı taşımacılığının yeterince geliştirilememesi sonucu, karayolundaki trafiğin yoğunlaşması beraberinde trafik kazalarını ön plana çıkarmıştır.

Ülkemiz, coğrafi konumu itibari ile her türlü taşımacılığın yapılmasına müsait olmasına rağmen, yük ve yolcu taşımacılığının %86'sı karayolu ile yapılmaktadır. Bu oran ABD 'de %27, Almanya 'da ise %58 'dir.

Bildiğiniz gibi, Hükümet olarak, karayolu taşımacılığının daha güvenli ve ekonomik olarak gerçekleştirilebilmesi, trafik kazalarının asgariye indirilmesi amacıyla bölünmüş yol çalışmalarını başlattık. Bu kapsamda 2003-2007 döneminde toplam 7.663 km (317 km'si otoyol) bölünmüş yol tamamlanarak, ülkemizdeki toplam bölünmüş yol ağı 13.758 km 'ye çıkartılmıştır.

Bütün bu çalışmalara rağmen trafik kazaları sebebiyle önemli oranda can ve mal kaybı meydana gelmektedir.

Bu nedenle trafik üzerinde en çok durduğumuz ve duracağımız konuların başında gelmektedir. Bu konu üzerinde ciddi olarak çalışıyoruz ve ilgili birimlerle işbirliği halindeyiz.

Trafik kazalarının önlenmesi, trafik kurallarına uyma alışkanlığının geliştirilmesi ve her yaştan vatandaşlarımızda trafik bilincinin oluşturulması amacıyla; mevcut yol durumu, araç ve sürücü sayılarını dikkate alarak, yerleşik kurallar da dahil trafikle ilgili bütün hususları yeniden gözden geçirerek, çok kapsamlı tedbirler öngören bir eylem planı geliştirdik ve bu planı en kısa sürede kamuoyu ile paylaşacağız.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Bu vesileyle, uluslararası standartlara uygun yeni jenerasyon pasaportlarla ilgili çalışmamızın sonuçlanmak üzere olduğu ve önümüzdeki yıl içerisinde vatandaşlarımızın bu pasaportlara kavuşacağı müjdesini de sizlere vermek istiyorum.

Yüksek güvenlik unsurlarına sahip ve çipli olarak yeniden tasarlanan bu pasaportların boyutları, taşınabilirliğini arttırmak amacıyla küçültülmüştür. Optik okunabilme özelliği sayesinde vatandaşlarımız, sınır geçişlerinde, artık uzun süre beklemeyeceklerdir.

Ayrıca bu uygulama ile sahtecilik önlenecek ve uluslararası alanda Türk pasaportlarının güvenilirliği artacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Bakanlığımızca yürütülen önemli görevlerden birisi de, nüfus ve vatandaşlık hizmetleridir. Medeniyetlerin bekası; bıraktıkları kültürel mirasın korunması ve gelecek nesillere en iyi şekilde aktarılması ile mümkündür. Nüfus kayıtları bu mirasın önemli bir parçasıdır.

Nüfus kayıtlarının sağlıklı bir şekilde tutulması ve kullanılmasına yönelik olarak bakanlığımızca uygulamaya konulan Merkezi Nüfus idaresi Sistemi başarılı şekilde, 923 nüfus müdürlüğünde yürütülmektedir.

Vatandaşlarımızın ve ülkemizde ikamet eden yabancıların yaşamını kolaylaştırmak, kurum kayıtları arasında bilgi alışverişini sağlamak, vergi, sosyal güvenlik, askerlik ve eğitim gibi hizmetlerin ifasında kişiyi tek bir mimara ile tanımlamak üzere, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası uygulaması başlatılmıştır.

Bu uygulama ile birden çok numara kullanılmasına son verilmiş, kurumlar arasında mükerrer işlem yapılmasının önüne geçilmiştir. Nitekim, 2007 yılında yapılan genel seçim ile halk oylamasında ilk kez seçmen kütükleri Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası kullanılarak düzenlenmiş, mükerrer yazım ve oy kullanımı engellenmiştir.

Mernis kapsamında uygulamaya konulan Kimlik Paylaşım Sistemine bağlanarak hizmet yürüten kurum ve kuruluş sayısı 565 'e ulaşmıştır.

Bakanlığımızca, 2008 yılı sonuna kadar Kimlik Paylaşım Sistemine 2000'e yakın kurumun bağlanarak hizmet alması planlanmıştır.

Bakanlığımızca yürütülen en önemli projelerden birisi de Adres Kayıt Sistemi 'dir.

Adreslerin belli bir standarda kavuşturulması, bu bilgilerinin elektronik ortamda merkezi bir yapı içerisinde güncel olarak tutulmasını sağlayacak adres kayıt sisteminin oluşturulmasına ilişkin çalışmalar Türkiye İstatistik Kurumu ile birlikte yürütülmüştür.

Öncelikle il özel idareleri ve belediyelerce yerleşim yerlerinin mahalle, cadde, sokak gibi adres bileşenleri standartlara uygun hale getirilerek numaralama ve levhalama çalışmaları tamamlanmıştır. Böylece ülkemizin tüm adres bileşenlerinin yer aldığı merkezi bir adres veri tabanı oluşturulmuştur.

Türkiye istatistik Kurumu tarafından yapılan alan çalışmasıyla, kişilerin T.C. Kimlik Numarası ile ilişkilendirilmiş yerleşim yeri adresleri tespit edilmiştir. Bu verilerin Bakanlığımıza devir çalışmaları sonuçlandırılmak üzeredir. Kısa bir süre içerisinde bu veriler kamunun kullanımına hazır hale getirilecektir.

Adres Kayıt Sistemi ile birlikte;

* Nüfus ve ikamete ilişkin bilgilerin her an sağlıklı olarak alınabileceği çağdaş bir sistem oluşturulmuştur. Vatandaşları eve kapatarak yapılan nüfus sayımı uygulaması artık tarihe karışmıştır.

- * Tebligatlar zamanında ve hızlı bir şekilde yapılabilir.
- * Yatırım ve planlamalar alan çalışmasına gerek kalmadan gerçek verilere göre yerleşim yeri bazında yapılabilir.
- * Okul, sağlık ocağı, hastane, spor tesisleri gibi her türlü kamu yatırımı gerçek verilere göre yapılabilir.
- * Seçmen kütüklerinin güncellenmesi ve listelerin oluşturulması sistem üzerinden her an gerçekleştirilebilir.
- * Bina, konut, işyeri sayıları kolaylıkla elde edilebilir.
- * Kent bilgi sistemleri dinamik bir yapıya kavuşacaktır.
- * Aile hekimliği uygulamasına önemli katkı sağlanacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Hükümet olarak, geçtiğimiz dönemde belediye ve il özel idarelerini, Anayasamızda belirtilen “yerinden yönetim ” ilkesine uygun olarak yeniden yapılandırarak, bu birimlerin pek çok temel problemini çözüme kavuşturduk.

Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, II Özel idare Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile kamu hizmetlerinin vatandaşın etkin bir şekilde sunumunu sağlamak amacıyla, merkezi idareye ait birçok yetki vatandaşın rahatlıkla ulaşabileceği yerel yönetimlere devredilmiştir.

Yaptığımız bu düzenlemelerle;

- * Bürokrasi azaltılmış,
- * Halkın yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katkıda bulunmalarının yolu açılmış,
- * Etkin ve verimli hizmet sunumu için, hizmet satın alınması mümkün hale getirilmiş,
- * Çarpık kentleşmenin önüne geçecek, kentsel dönüşüm projelerine imkan sağlayacak düzenleme yapılmış,
- * Tarihi ve kültürel varlıklarımıza yerel yönetimler eliyle sahip çıkılabilmesi imkanı sağlanmış,
- * Stratejik plan yapma zorunluluğu getirilerek yatırımların istikrarlı ve yerinde yapılması sağlanmış,

Sonuç olarak, uygulamada kısa süreye sığan büyük başarılarımıza imza atılmıştır.

Hükümet olarak yerel yönetimlerle ilgili iyileştirme çalışmalarının sürekliliğini sağlama konusunda kararlılığımızı bir kez daha vurgulamak istiyorum.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden mahalli idarelere ayrılan payın dağıtımında nüfus kriterine ilave olarak performans ve gelişmişlik endeksi gibi yeni kriterler getirmek, yerel yönetimlerin gelirlerini artırarak mali kapasitelerini geliştirmek ve vergi, harç ve katılım paylarında kolaylık ve sadeliğe yer vermek amacıyla hazırlanan İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı TBMM'ne sevk edilmiştir.

Bu yasanın yürürlüğe girmesiyle genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden yerel yönetimlere ayrılan kaynak önemli ölçüde artacak, yerel yönetimlerimiz gerçekleştirdikleri hizmetlerle orantılı mali kaynağa ve özerkliğe kavuşturulmuş olacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Hükümetimiz çok yönlü bir politika benimseyerek, nüfusumuzun önemli bir kesiminin yaşadığı kırsal alana yönelik olarak; kendi kırsal kalkınma stratejisini hazırlamış ve yürürlüğe koymuştur.

21. yüzyılda, bilgi ve teknoloji çağında, yolu ve içme suyu olmayan, taşıma su ile ihtiyaçlarını gidermeye çalışan ülkemiz insanına sahip çıkılması amacıyla KÖYDEŞ ve BELDES projeleri devreye sokulmuş, yılların birikmiş sorunlarına yerel imkan ve kabiliyetleri de katarak kısa sürede, düşük maliyetle çözüm üretilmiştir.

KÖYDEŞ Projesi ile; susuz ve suyu yetersiz köylere sağlıklı ve yeterli içme suyu götürülmesi, köy yollarının standardının yükseltilmesi amaçlanmış ve bu büyük oranda gerçekleştirilmiştir.

Söz konusu proje, Sayın Başbakanımızın talimatları, Yüksek Planlama Kurulunun ilke kararları doğrultusunda, bakanlığım koordinesinde, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve taşradaki vali, vali yardımcısı, kaymakam, il genel meclisi üyeleri, köy muhtarları ve halkın işbirliğiyle gerçekleştirilmiştir.

Bu projenin hayata geçirilmesinde kaymakamların üstün fedakârlık ve çalışma disiplinini, valilerimizin denetim ve koordinasyon fonksiyonunu gereği gibi yerine getirdiklerini özellikle belirtmek ve kendilerini bu vesileyle kutlamak isterim.

Proje kapsamında son iki buçuk yılda tahsis edilen toplam 4.2 milyar YTL ödenek ile ülke genelinde;

* 38.613 km stabilize yol, 45.770 km asfalt yol, 1.029 km ham yol, 651 km beton yol, 13.773 adet menfez, 492 adet köprü yapımının gerçekleştirildiğini,

* Susuz 2.614 köy ve bağlısına şebekeli içme suyu tesis edildiğini, 13.935 köy ve bağlısının mevcut içme suyu tesisinin geliştirilip, yenilendiğini,

İfade etmekle yetiniyor, daha fazla ayrıntıya girmeye gerek görmüyorum.

Köylerin altyapı ihtiyaçlarının kısa sürede tamamlanma sürecine girmesi, nüfusu az ancak belediye olan birimlerimizde de benzeri hizmetlerdeki eksikleri bariz şekilde ortaya çıkarmış, bu gelişme üzerine, belediyelerin alt yapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesi amacıyla Belediyelerin Altyapısını Destekleme Projesi (BELDES) hayata geçirilmiştir.

Bu amaçla, 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinden 300 Milyon YTL tutarındaki ödenek, nüfusu 10.000 'nin altında bulunan 2.507 belediyeye tahsis edilmiştir. Ayrıca, şebekeli içme suyu tesisi bulunmayan 49 belediyenin içme suyu tesislerinin yapımı için de 33.5 milyon YTL ödenek tahsis edilmiştir.

Bu gün itibarıyla ülke genelinde BELDES projesi kapsamında;

* 16.476.940 m2 kilit taşı döşenmiş, 1.233 km asfalt, 1.384 km stabilize, 218 km beton yol, 169 adet menfez, 63 adet köprü yapılmış veya onarılmış,

* İçme Suyu Sektöründe ise 838 adet iş, proje kapsamına alınmış ve bitirilme aşamasına gelmiştir.

Kırsal kesime götürülecek hizmetler ile ilgili olarak 2008 yılında; eksik kalan yol ve içme suyu projelerinin tamamlanması, sulama suyu, kanalizasyon ve fosseptik ihtiyaçlarının karşılanması, şebeke suyu olan köylerde atık suyun uzaklaştırılması ve bertaraf, köylerin elektrik altyapılarının yenilenmesi gibi hizmetlere devam edilmesi planlanmaktadır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri,

Sivil savunma konusu da Bakanlığımızda üzerinde hassasiyet gösterdiğimiz hizmetlerden birisidir. Ülkemizin coğrafi konumundan dolayı yaşadığımız depremler ile diğer doğal ve teknolojik afetler ve bölgemizde meydana gelen savaşlar, Bakanlığımızın ana hizmetlerinden olan ve “silahsız”, “koruyucu”, “kurtarıcı ” tedbir ve faaliyetleri kapsayan sivil savunma hizmetlerine özel bir önem vermemizi zorunlu hale getirmektedir.

Üstün teknolojik özellikleri haiz araç ve gereçlerle donatılan Sivil Savunma Teşkilatı, sadece depremlerde değil, günlük hayatımızda meydana gelen trafik kazası, çığ düşmesi, sel, suda boğulma, arazide ve dağda kaybolma, kimyasal ve biyolojik kirlenmelerin tespiti ve arındırılması, orman yangınları ve teknolojik kazalarda da görev almaktadır. Bu durumlarda Sivil Savunma,

devletimizin vatandaşa uzanan eli, sesine ses veren kurtarıcısı olarak, yardıma koşmakta, devletin güçlü, etkin ve şefkatli olduğunu göstererek insanımıza güven vermektedir.

Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik ve ekipleri sadece yurt içinde değil; Yunanistan 'dan Pakistan 'a, Endonezya 'dan El Salvador 'a, İran 'dan Cezayir'e kadar birçok ülkede meydana gelen afetlerde, arama ve kurtarma faaliyetlerine katılarak uluslararası camianın takdirini kazanan disiplinli ve koordineli çalışmalar yapmışlardır.

Bu yıl sonu itibarıyla 29 araç ve 4 adet kar motosikleti alınarak hizmete sunulacak, 2008 yılı içerisinde de; Mobil Komuta Kontrol Sistemi ile İzmir Arama ve Kurtarma Birliği tesisleri tamamlanacak, 19 arama ve kurtarma aracı alınacaktır. Böylece 1999 depreminden önce 32 olan araç sayısı 466 ya yükseltilmiş olacaktır.

Bu kadar ağır sorumluluk ve görev yüklenen Sivil Savunma Teşkilatının hizmet kalitesi ve kapasitesinin daha üst seviyeye çıkarılmasına yönelik yatırım ve faaliyetlerimize bundan sonra da aynı hassasiyetle devam edilecektir.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri,

Bakanlığımın merkez ve taşra teşkilatlarıyla, bağlı birimlerinin hizmetlerinden ve geleceğe yönelik projelerinden, zamanın elverdiği ölçüde kısaca bahsetmeye, bu çerçevede millet adına milletin parasının bakanlığımızda nasıl kullanılacağına hesabını açık yüreklilikle ve şeffaf bir şekilde siz değerli üyelerle paylaşmaya çalıştım.

Yukarıda ana batlılarıyla açıklamaya çalıştığım hizmetlerin ve projelerin gerçekleştirilmesi için bakanlık ve bağlı birimlerimize 2008 yılı için toplam II milyar 305 milyon 103 bin YTL lik bir bütçe ayrılması öngörülmüştür.

Bağlı birimler hariç, bakanlığımız 2008 Yılı Bütçesi 1 Milyar 346 Milyon 945 bin YTL olarak öngörülmüş olup, bu rakam 2007 yılı bütçesine göre % 14 'lük bir artışa tekabül etmektedir.

Bağlı birimlerimizden;

Emniyet Genel Müdürlüğümüzün bütçesi 6 milyar 596 milyon 463 bin YTL,

Jandarma Genel Komutanlığımızın bütçesi 3 milyar 128 milyon 378 bin

YTL,

Sahil Güvenlik Komutanlığımızın bütçesi 233 milyon 317 bin YTL, olarak öngörülmüştür.

Yüce heyetinizin tasviplerine mazhar olduğu takdirde, hakanlığımıza tahsis edilecek olan kaynakların tasarruflu ve hizmet gereklerine en uygun biçimde kullanılması yönünde her türlü gayret gösterilecektir.

Beni sabırla dinlediğiniz için şahsım ve bakanlığım adına hepinize teşekkür ediyor, 2008 yılının ülkemiz için huzur ve refah yılı olmasını ve milletimize hayırlar getirmesini diliyor, saygılarımı sunuyorum.

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı kuruluşlarının 2008 Mali Yılı Bütçe Tasarıları üzerinde TBMM Genel Kurulunda 8 Aralık 2007 tarihinde görüşmeler yapılmış; Bakanımız görüşmelerde grupları adına konuşan Milletvekillerinin Bakanlık Bütçesi ile ilgili eleştirilerini cevaplamıştır. TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmeler sonunda İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2008 Yılı Bütçesi kabul edilmiştir.

Yürürlüğe girmiş bulunan bu bütçelerin 2007 yılına göre gösterdikleri gelişmeler ise; İçişleri Bakanlığı Bütçesi 1.346.945.000Yeni Türk Lirası ile % 14, Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi 6.596.463.000 Yeni Türk Lirası ile % 7.2 Jandarma Genel Komutanlığı Bütçesi 3.128.378.000 Yeni Türk Lirası ile % -0.3, Sahil Güvenlik Komutanlığı Bütçesi 233.317.000 YTL Yeni Türk Lirası ile % 1.5, toplam bütçe rakamı olarak da 11.305.103.000 Yeni Türk Lirası şeklindedir. Bakanlığımız Bütçesinin Genel Bütçe içindeki payı 2008 yılında 4.8 olarak gerçekleşmiştir.

Yeni Bütçe Sistemine göre 2008 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile İçişleri Bakanlığı Bütçesi ve Bağlı Kuruluşların Bütçeleri şu şekilde öngörülmüştür.

İçişleri Bakanlığının 2008 Mali Yılı Bütçesindeki Ödenek Dağılımı:

Ekonomik Sınıflandırmaya göre bu ödeneklerin dağılımı ise, Personel Giderleri 980.685.000 YTL, Sosyal Güvenlik Kurulularına Devlet Primi Giderleri 51.365.000YTL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 123.455.000YTL, Cari Transferler 125.361.000YTL, Sermaye Giderleri 51.079.000YTL, Sermaye Transferleri 15.000.000YTL şeklindedir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün 2008 Mali Yılı Bütçesindeki Ödenek Dağılımı:

Ekonomik Sınıflandırmaya göre bu ödeneklerin dağılımı ise, Personel Giderleri 4.724.733.000YTL, Sosyal Güvenlik Kumrularına Devlet Primi Giderleri 709.385.000 YTL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 902.747.000YTL, Cari Transferler 840.000YTL, Senuaye Giderleri 258.758.000YTL şeklindedir.

Jandarma Genel Komutanlığı 2008 Mali Yılı Bütçesindeki Ödenek Dağılımı:

Ekonomik Sınıflandırmaya göre bu ödeneklerin dağılımı ise, Personel Giderleri 1.711.778.000YTL, Sosyal Güvenlik Kuramlarına Devlet Primi Giderleri 214.139.000 YTL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 1.109.080.000 YTL, Cari Transferler 1.481.000YTL, Sermaye Giderleri 91.900.000 TL şeklindedir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı 2008 Mali Yılı Bütçesindeki Ödenek Dağılımı:

Ekonomik Sınıflandırmaya göre bu ödeneklerin dağılımı ise, Personel Giderleri 75.205.000YTL, Sosyal Güvenlik Kuramlarına Devlet Primi Giderleri 10.687.000 YTL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 112.925.000YTL, Sermaye Giderleri 34.500.000 YTL şeklindedir.

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı kuruluşlarının 2008 Mali Yılı Bütçe Tasarıları üzerinde TBMM Genel Kurulunda 08 Aralık 2007 tarihinde görüşmeler yapılmış; Bakanımız Görüşmelerde grupları adına konuşan Milletvekillerinin Bakanlık Bütçesi ile ilgili eleştirilerini cevaplamıştır. TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmeler sonunda İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2008 Yılı Bütçesi kabul edilmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri:

- Türkiye’de İnsan Hakları alanında yapılan reformların uygulanmasının desteklenmesi ve Avrupa İnsan Hakları Standartlarına yönelik özellikle kolluk kuvvetlerinin eğitimi, insan hakları kurullarının ulusal kapasitesinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi, yöneticilerin kontrol ve gözetim kapasitelerinin artırılması ve yönetilen konumda bulunan kolluk mensuplarının da bu husustaki farkındalık seviyelerinin artırılması amacıyla, Türkiye’de İnsan Hakları Reformlarının Uygulanmasına Destek Projesi kapsamında, 15-17 Ekim 2007 tarihleri arasında 127. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 23-25 Ekim 2007 tarihleri arasında 130. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 31 Ekim-02 Kasım 2007 tarihleri arasında 134. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 05- 07 Kasım 2007 tarihleri arasında, 135. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 12-14 Kasım 2007 tarihleri arasında, 136. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, 15-17 Kasım 2007 tarihleri arasında, 137. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri yapılmış, toplam 72 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

- 69 Mülki İdare Amirinin katılımıyla, Mülki İdare Amirlerinin sınır ve gümrük işlemleri konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla, “Sınır ve Gümrük İşlemleri” konulu seminer, 10-14 Aralık 2007 tarihleri arasında, Vilayetler Hizmet Birliği Vali Erdoğan Şahinoğlu Konferans Salonunda gerçekleştirilmiştir.

Genel İdare Hizmetleri Sınıfına Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri:

- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen; 1. Dönem Web Tabanlı Yazılım Eğitimi kapsamındaki seminere, 01- 06 Ekim 2007 tarihleri arasında(5. Grup), 15- 20 Ekim 2007 tarihleri arasında (6. Grup), 22-27 Ekim 2007 tarihleri arasında 7. Grup), 30 Ekim-04 Kasım 2007 tarihleri arasında (8. Grup), 05-10 Kasım 2007 tarihleri arasında (9. Grup), 12-17 Kasım 2007 tarihleri arasında (10. Grup), 19-24 Kasım 2007 tarihleri arasında (11. Grup) katılmış, toplam 1260 Nüfus Personeli iştirak etmiştir.

- 16-18 Ekim 2007 tarihleri arasında Demekler Dairesi Başkanlığınca Ankara ile İstanbul, İzmir, Trabzon, Diyarbakır, Mersin ve Van illeri arasında çoklu sesli ve görüntülü “Video Konferans Sistemi” ile “Demeklere İlişkin Mevzuat Uygulamaları Semineri” yapılmış, Merkez ve Taşra Teşkilatında görev yapan 168 Dernekler (VHKİ, geçici görevli, sözleşmeli) personeli eğitim görmüştür.

- 31 Ekim- 02 Kasım 2007 tarihleri arasında Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Konferans Salonunda, Sivil Savunma Koleji tarafından, Temel İlk Yardım Eğitimi verilmiş, 19 Nüfus Personeli katılmıştır.

- “Afet Zararlarını Azaltma” konulu Yerel Yönetimler Eğitimi kapsamında “Türkiye Afete Hazır mı?” konulu panel, 09 Kasım 2007 tarihinde Malatya Valiliği ve Belediye Başkanlığı’nın katkılarıyla, 18 Kasım 2007 tarihinde ise Konya Valiliği ve Belediye Başkanlığı’nın katkılarıyla gerçekleştirilmiştir. Paneli Malatya’da 900 kişi, Konya’da 200 kişi izlemiştir.

- Eğitim Dairesi Konferans Salonunda, Mahalli İdarelere yönelik; 75. Dönem Belediye Teknik Personel Eğitimi Seminerleri, 12-17 Kasım 2007 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda yapılmış, eğitime 70 kişi belediye teknik kısmından, 3 kişi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2 kişi Sağlık Bakanlığı, 1 kişi Gazi Üniversitesi personeli olmak üzere toplam 76 kişi katılmıştır.

- 76. Dönem Belediye Teknik Personel Eğitimi Seminerleri, 19-24 Kasım 2007 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans salonunda yapıl-

mış, eğitime 40 kişi belediye teknik kısmından, 1 kişi Mülki İdare Amiri, 2 kişi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2 Eğitim Dairesi personeli olmak üzere toplam 45 kişi iştirak etmiştir.

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca, 81 ilin İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri ile Bilgi İşlem Sorumluları için 03-08 Aralık 2007 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıflarında İLEMOD Eğitici Eğitimleri yapılmış, 161 kişi katılmıştır.

- İlçe müdürlerinin görevleriyle ilgili iş ve hizmetlerin daha etkili, verimli ve çabuk yürütülmesi amacıyla kendi görev alanlarındaki çeşitli konularda bilgilendirilmeleri amacıyla, 10-14 Aralık 2007 tarihleri arasında Antalya’da “İlçe Yazı İşleri Müdürleri Kursu” yapılmış, kursa katılan 181 İlçe Yazı İşleri Müdürüne eğitim verilmiştir.

- Görevde Yükselme Eğitimi Kursu düzenlenmiş, İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü, İl Dernekler Müdürü, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, Şube Müdürü, Uzman, Eğitim Uzmanı, Şef, Çözümleyici, Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenliği ile Sivil Savunma Memurluğu Görevde Yükselme Eğitimleri 29 Kasım 2007 tarihinde Eğitim Dairesi Başkanlığı Vali Durmuş YALÇIN Konferans Salonunda başlamıştır. Kursu 317 Bakanlığımız personeli katılmıştır.

- Bakanlığımızca hazırlanan yıllık Eğitim Planı çerçevesinde 2007 Ekim, Kasım ve Aralık aylarında gerçekleştirilen 19 eğitim faaliyetiyle 1640 kişi eğitilmiştir. Bunlardan 73’ü Mülki İdare Amiri, 1567’si Genel İdare ve diğer hizmet sınıfları personelidir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 9 Ekim 2007 tarih ve 26668 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/9357 sayılı kararla; Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine; Mülkiye Müfettişleri; İlhan URAN, Yılmaz AYDIN ve Abdulkadir GÜVEN’in atanmaları, 657 sayılı Kanunun 76 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

«30 Kasım 2007 tarih ve 26716 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/12859 sayılı kararla; ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanması; İçişleri Bakanlığının 19/11/2007 tarihli ve 17661 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 19/11/2007 tarihinde kararlaştırılmıştır.

**19/11/2007 TARİHLİ VE 2007/12859 SAYILI
KARARNAMENİN EKİ LİSTE**

ADİ SOYADI	ESKİ GÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Şahabettin HARPUR	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı	Bursa Valisi
Osman GÜNEŞ	Kayseri Valisi	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı
Nihat CANPOLAT	Bursa Valisi	Merkez Valisi
Mustafa KARA	Kastamonu Valisi	Merkez Valisi
Selahattin APARI	Şırnak Valisi	Merkez Valisi
Vehbi AVUÇ	Bingöl Valisi	Merkez Valisi
Gündüz BEDER	Niğde Valisi	Merkez Valisi
Musa KÜÇÜKKURT	Bayburt Valisi	Merkez Valisi
Kerem AL	İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı	Bayburt Valisi
Mevlüt BİLİCİ	Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	Kayseri Valisi
İrfan BALKANLIOĞLU	Bağcılar Kaymakamı	Bingöl Valisi
Nurullah ÇAKIR	İstanbul Vali Yardımcısı	Kastamonu Valisi
Ali YERLİKAYA	Sağlık Bakanlığı Personel Genel Müdürü	Şırnak Valisi
Sebahattin ÖZTÜRK	Osmangazi Kaymakamı	Niğde Valisi

• 13 Aralık 2007 tarih ve 26729 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/9589 sayılı kararla;

Burdur Emniyet Müdürü Celal AYDOĞAN’ın, Çanakkale Emniyet Müdürü Orhan OKUR’un, Erzurum Emniyet Müdürü Mehmet Kamil ÇOLAK’m, Giresun Emniyet Müdürü Ahmet Tekin AKIN’m. Muş Emniyet Müdürü Mehmet ÖZKAN’ın, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Balıkesir Emniyet Müdürü Celal UZUNKAYA’nm, Balıkesir Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü Coşkun HAYAL’in, Adana Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Arif AKKALE’nin, Burdur Emniyet Müdürlüğüne, Trabzon Emniyet Müdürü Reşat ALTAY’m, Trabzon Emniyet Müdürlüğüne, Niğde Emniyet Müdürü Feridun BOZ’un, Niğde Emniyet Müdürlüğüne, Polis

Başmüfettişi Kadri KARTAL'm, Çanakkale Emniyet Müdürlüğüne, Tokat Emniyet Müdürü İhsan ÜNAL'ın, Tokat Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü Ömer AYDIN'ın, Erzurum Emniyet Müdürlüğüne, Gümüşhane Emniyet Müdürü Ali TOM'un, Gümüşhane Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Kamil ŞANLI'nın, Giresun Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü Cemal LEVENT'in, Kırklareli Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Mehmet Behzat CANBAZ- OGLU'nun, Kilis Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Süleyman Nuri ÖZHAN'm, Kütahya Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü İbrahim ÇELİK'in, Mersin Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Süleyman EKİZER'in, Muş Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü Şükrü Rafet MERT'in, Sakarya Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü Faruk ÜNSAL'm, atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

• 4 Aralık 2007 tarih ve 26720 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçişleri Bakanlığı Encümeninin 26.11.2007 tarih ve 1 sayılı kararı ile;

1. Aşağıda sicil numarası, adı, soyadı, görev yeri ve unvanı, yazılı olan 106 kişinin 30.11.2007 tarihinden geçerli olmak üzere 1. Sınıf Mülki İdare Amirliğine yükseltilmelerine;

Sıra	Sicil No	Adı	Soyadı	Görev Yeri	Unvanı
1	13794	DR.MEHMET ULVİ	SARAN	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
2	16665	BİLAL	KARACA	SİNOP VALİLİĞİ	VALİ YRD.
3	16681	FEYZULLAH	ÖZCAN	İSTANBUL VALİLİĞİ	VALİ YRD.
4	17771	DR.İBRAHİM	AVCI	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
5	17773	DR.İLKER	GÜNDÜZÜZ	KARASU KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
6	17774	GÜNAY	ÖZTÜRK	PAZARCIK KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
7	17775	ELİF	MİSKİOĞLU	EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
8	17776	MEHMET HÜSEYİN NAİL	ANLAR	İMAMOĞLU KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
9	17777	AYDIN	ÖLMEZ	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ

Sıra	Sicil No	Adı	Soyadı	Görev Yeri	Unvanı
10	17778	AHMET	ZORLAR	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
11	17779	SİNAN	GÜNER	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
12	17780	SELAHATTİN	ATEŞ	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
13	17781	RAŞİT	ZENGİN	BİGADİÇ KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
14	17783	EYÜP	TEPE	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
15	17784	METİN	KUBILAY	ARMUTLU KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
16	17785	AHMET TURGAY	İMAMGİLLER	TOKAT VALİLİĞİ	VALİ YRD.
17	17786	OSMAN NURİ	CANATAN	MARDİN VALİLİĞİ	VALİ YRD.
18	17787	YAVUZ SELİM	AKKOÇ	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
19	17789	VEYSEL	BEYRU	SİLVAN KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
20	17791	RECEP	YÜKSEL	MUĞLA VALİLİĞİ	VALİ YRD.
21	17792	AHMET	YILMAZ	AKSARAY VALİLİĞİ	VALİ YRD.
22	17793	MUSTAFA	YILDIZ	SERİNHİSAR KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
23	17794	HALİL İBRAHİM	AKŞİT	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
24	17795	OSMAN	YENİDOĞAN	MUT KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
25	17796	ÖZLEM	GEVREK	KAZAN KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
26	17797	RAMAZAN	YİĞİT	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
27	17798	CENGİZ	GEVREK	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
28	17799	EROL	ÖZER	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
29	17800	HÜSEYİN BAŞOL	GÜLEÇ	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
30	17801	MUSTAFA	ÖZYAPI	PERSONEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	DAİRE BAŞKANI
31	17802	RESUL	KIR	KINIK KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
32	17803	SAMET	ERCOŞKUN	SİMAV KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
33	17804	HALUK	SEZEN	ADANA VALİLİĞİ	VALİ YRD.

Sıra	Sicil No	Adı	Soyadı	Görev Yeri	Unvanı
34	17805	KADİR	OKATAN	ELAZIĞ VALİLİĞİ	VALİ YRD.
35	17806	AHMET	TÜZEMEN	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
36	17807	MURTEZA	BALCI	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
37	17808	YUSUF	GÜLER	TAVAS KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
38	17809	OKAY	MEMİŞ	MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	DAİRE BAŞKANI
39	17810	BİLAL	ÖLMEZ	SİNOP VALİLİĞİ	VALİ YRD.
40	17811	MUSTAFA	YEMLİHALIOĞLU	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
41	17812	DR.YALÇIN	YILMAZ	HATAY VALİLİĞİ	VALİ YRD.
42	17813	ERSİN	EMİROĞLU	KAYNARCA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
43	17814	TURAN	ERGÜN	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
44	17815	MUSTAFA	ÜNALDI	İSLAHİYE KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
45	17816	NURETTİN	ATEŞ	KASTAMONU VALİLİĞİ	VALİ YRD.
46	17817	ŞAFAK	BAŞA	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
47	17818	ALİ	CANDAN	TEKKEKÖY KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
48	17819	KEMAL	ADİL	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
49	17820	ERSİN	YAZICI	HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ	HUKUK MÜŞAVİRİ
50	17821	MUSTAFA	ÇÖĞGÜN	HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ	HUKUK MÜŞAVİRİ
51	17822	SÜLEYMAN	YILDIRIM	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
52	17823	ALİ İBRAHİM	ÇETİN	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
53	17824	HALİL SERDAR	CEVHEROĞLU	URLA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
54	17825	MUSTAFA	ÜÇKUYU	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
55	17826	HALİL İBRAHİM	ERTEKİN	DENİZLİ VALİLİĞİ	VALİ YRD.
56	17827	ABDULKADİR	KAYA	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
57	17828	İSMAİL	SOYKAN	KÖŞK KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM

Sıra	Sicil No	Adı	Soyadı	Görev Yeri	Unvanı
58	17829	SÜLEYMAN	ÖZÇAKICI	ÇARŞIBAŞI KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
59	17831	YAKUP	CANBOLAT	SÖĞÜT KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
60	17846	HAKAN	ARIKAN	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
61	17847	OSMAN	SARI	GÖKSUN KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
62	17848	İSMAİL	GÜLTEKİN	GAZİPAŞA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
63	17849	ALPER FARUK	GÜNGÖR	KEÇİBORLU KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
64	17850	ALİ	ÇALGAN	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
65	17851	İLKER	ARIKAN	NÜFUS VE VATANDASLIK İŞLERİ GENEL MÜ- DÜRLÜĞÜ	DAİRE BAŞKANI
66	17852	UĞUR	KOLSUZ	HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ	HUKUK MÜŞAVİRİ
67	17853	YÜKSEL	TOPAL	BİSMİL KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
68	17855	CEMİL ÖZGÜR	ÖNEĞİ	PERSONEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	ŞUBE MÜDÜRÜ
69	17857	TÜRKER	ÖKSÜZ	OSMANİYE VALİLİĞİ	VALİ YRD.
70	17858	MEHMET SADIK	TUNÇ	OSMANİYE VALİLİĞİ	VALİ YRD.
71	17859	ŞENOL	ESMER	ORTAKÖY KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
72	17860	YUNUS FATİH	KADİROĞLU	EZİNE KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
73	17861	AZMİ	ÇELİK	HAVZA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
74	17864	AYLİN	DUMAN KIRCI	İPSALA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
75	17865	ÜNAL	KILIÇARSLAN	YENİPAZAR KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
76	17867	SUAT	DERVİŞOĞLU	KOÇARLI KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
77	17868	FARUK	BEKARLAR	MUĞLA VALİLİĞİ	VALİ YRD.
78	17870	RECEP	SOYTÜRK	ÜRGÜP KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
79	17871	İLHAN	TURGUT	NÜFUS VE VATANDASLIK İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	ŞUBE MÜDÜRÜ
80	17873	ŞAHİN	ARSLAN	HOPA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM

Sıra	Sicil No	Adı	Soyadı	Görev Yeri	Unvanı
81	17874	MURAT	SOYLU	ÇORUM VALİLİĞİ	VALİ YRD.
82	17875	MESUT	KESEN	HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ	HUKUK MÜŞAVİRİ
83	17877	EMİN SAİT	KARAHALİLOĞLU	SAVAŞTEPE KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
84	17878	ABDULLAH	ERİN	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
85	17879	İBRAHİM HALİL	ÇOMAKTEKİN	KÖYCEĞİZ KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
86	17880	MUHAMMET	KIRILMAZ	MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	ŞUBE MÜDÜRÜ
87	17881	KEMAL	İNAN	ALACA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
88	17884	MUSTAFA	YEL	KIRKLARELİ VALİLİĞİ	VALİ YRD.
89	17885	AHMET	ERDOĞDU	KAVAKLIDERE KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
90	17886	NEŞET	AKKOÇ	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ
91	17887	MEHMET	ÜNAL	YÜKSEKOVA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
92	17888	BİRHAN	USLU	EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
93	17889	HALİL	CANAVAR	BARTIN VALİLİĞİ	VALİ YRD.
94	17890	ŞABAN	ACAR	KAMAN KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
95	17891	DR.MESTAN	YAYMAN	DENİZLİ VALİLİĞİ	VALİ YRD.
96	17892	MUAMMER	AŞIK	TEFTİŞ KURULU BAŞKANLIĞI	MÜLKİYE MÜFETTİŞİ
97	17893	ALİ	PARTAL	ÇANAKKALE VALİLİĞİ	VALİ YRD.
98	17894	GAZİ LEVENT	KURTOĞLU	TÜRKÖĞLU KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
99	17895	MUSTAFA	KAYA	DATÇA KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
100	17897	FİKRET	ZAMAN	VAKFIKEBİR KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
101	17900	AYDIN	MEMÜK	ALAPLI KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
102	17901	CİHANGİR	KÖKSAL	DERNEKLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI	ŞUBE MÜDÜRÜ
103	17904	BAHA	BAŞÇELİK	KARABÜK VALİLİĞİ	VALİ YRD.

Sıra	Sicil No	Adı	Soyadı	Görev Yeri	Unvanı
104	17905	HİKMET	AYDIN	BEYPAZARI KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
105	17906	NURİ	ÖZDER	KUYUCAK KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM
106	17907	MUSTAFA ASİM	ALKAN	PERŞEMBE KAYMAKAMLIĞI	KAYMAKAM

2. 29.11.2006 gün ve 26361 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1. Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltelenler listesinde yer alan Aşağıda sicil numarası, adı, soyadı, görev yeri ve unvanı yazılı olan 1 kişinin 1. Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltirme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 17/1 inci maddesi gereği 1. Sınıf Mülki İdare Amirliğine yükseltilmesinin iptali ile 1. Sınıf Mülki İdare Amirliğine ilişkin incelemenin ertelenmesine;

Sıra	Sicil No	Adı	Soyadı	Görev Yeri	Unvanı
1	10859	Mehmet	DEMİR	ADANA VALİLİĞİ	VALİ YRD.

karar verilmiştir.

- İçişleri Bakanlığı Encümeninin 30.1 1.2007 tarih ve 2 sayılı kararı ile;

1 .Aşağıda sicil numarası, adı, soyadı, görev yeri ve unvanı, yazılı olan 1 kişinin 30.11.2007 tarihinden geçerli olmak üzere 1. Sınıf Mülki İdare Amirliğine yükseltilmesine;

Sıra	Sicil No	Adı	Soyadı	Görev Yeri	Unvanı
1	16811	Zülkif	DAĞLI	İSPARTA VALİLİĞİ	VALİ YRD.

karar verilmiştir.

STRATEJİK PLANLAMA TOPLANTISI YAPILDI SÜREÇTEKİ SORUNLAR VE ÖNERİLER

Doç. Dr. Sait AŞĞIN

Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığının (SGB) düzenlediği ve Merkezi Kamu Kuruluşlarının Stratejik Yönetim ve Planlama işlevini yerine getiren Daire Başkanlarının (SYPDB) ve muadil görevlilerin katıldıkları toplantı 8 Kasım 2007 tarihinde, adı geçen Başkanlığın toplantı salonunda, sıcak bir ev sahipliği ile gerçekleşmiştir. Öncelikle bu organizasyon için Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Stratejik Yönetim ve Planlama Daire Başkanı Sayın Şaban KÜÇÜK'ü kutlamak gerekir.

1 İçişleri Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Daire Başkanı.

Ülkemizde kaimi yönetimi alanında yeni bir uygulama olan Stratejik Planlama’da “yaklaşım ve uygulama birliğini” gerçekleştirebilmek için ortak eğitim ve bilgi paylaşımı toplantılarına duyulan ihtiyaç açıktır. SGB’lerin kuruluşundan itibaren ihtiyaç hissedilen bu toplantıların gecikmeli de olsa başlaması memnuniyet vericidir ve geliştirilerek devamında yarar görülmektedir.

Toplantının samimi havasına uygun olarak, katılımcılar kuramlarındaki uygulamaları, aksaklık ve eksiklikleri içtenlikle dile getirmişlerdir.2 Toplantı notlarının gereği elbette Maliye Bakanlığı yetkililerince yerine getirilecektir. Ancak, hem bu toplantıdan mülhem hem de bizzat gözlemlenen bazı tespitlerin ve çözüm önerilerinin, gecikmeksizin -ilgili çevreyle paylaşılmasında kamu yararı bulunduğu düşünülmektedir. Varılan sonuçların bazıları aşağıda ifade edilmeye çalışılmıştır:

1) Türkiye, kamu yönetimi alanında yeni bir yaklaşımı uygulamaya geçirme aşamasındadır. Aslında gerek kişi olarak, gerekse de kurum olarak;

- * Bugün nerede ve ne durumdayız?
 - * Varlık sebebimiz ve geleceğe ilişkin öngörümüz, ufkumuz nedir?
 - * Ulaşmak istediğimiz hedefe nasıl ve hangi yoldan varabiliriz?
 - * Söz konusu yolculuğun gereklerini yerine getirmede başarılı mıyız?
- sorularının sorulması, aklın temel kurallarına uygun bir yaklaşımdır.

Klasik planlama yerine stratejik planlama konseptine geçilerek, yalnızca geçmişteki tecrübelerimize değil, aynı zamanda geleceğe ilişkin öngörülerimize de dayanmak çağdaş bir yaklaşım olarak kabul görmelidir. Ancak, neredeyse Tanzimat döneminden bu tarafa reformlardan söz edilen bir toplumda deyim yerindeyse “reform yorgunluğunun” olması kaçınılmazdır. Aynı zamanda kamu yönetimi alışkanlıklarımız içerisinde, reformların, planların vb. orta ve uzun süreli uygulama belgelerinin hazırlık aşamasında gösterilen özenin, bunların izlenmesi ve değerlendirilmesi aşamasında ihmal edildiğini görmekteyiz. Bu nedenle, ihtiyaç duyulan reformların yerleşmesi için uygun şartlar sağlanıp, sürecin sağlıklı işlemesi temin edilemedikçe başarılı sonuç alınması mümkün olmayacaktır.

2) Stratejik Yönetim anlayışı ile desteklenmemesi halinde Stratejik Planlar “yasal zorunluluktan hazırlanan atıl birer doküman” olmaktan öteye gidemeyecektir. Mevcut şartlar içerisinde, kamu yönetimimizde stratejik yönetim ve planlama anlayışının yerleşmesi ve sağlıklı bir uygulamanın temini için bazı ilave tedbir ve düzenlemelerin gerektiği anlaşılmaktadır.

(2) Toplantıya katılan kurumların, Kasım 2007 itibarıyla Stratejik Planlama çalışmalarının son durumu EK-1’deki tabloda sunulmuştur.

3) Konuya ilişkin temel bir felsefi ve kanunî çerçeve niteliği taşıyan Kamu Yönetimi Temel Kanununun çıkartılamamasından doğan eksiklik ve aksaklıkların giderilmesine yönelik yasal düzenleme geciktirilmeden yapılmalıdır.

4) Stratejik yönetim ve planlama kavramının ülkemizde yerleşmesinde, diğer benzeri reformlarda da olması gerektiği gibi, bu ülkenin kendine has birikim ve şartlarına önem atfedilerek, “ülkemize özgü ve bünyemize uygun” bir uygulama biçimi oluşturmak durumundayız. Zira, tıpta, “hastalık yoktur, hasta vardır, aynı hastalık her hastaya göre farklı tedavi gerektirebilir” kuralında olduğu gibi, sosyal reformlarda da sosyal doku özelliklerinin dikkate alınması gerekir. Aynı zamanda, bu ülkenin tarihî birikimine de haksızlık edilmemiş olunacaktır.

5) Konuya ilişkin müktesebatın çeviri yoluyla gelmiş olması, bazı kavramların anlaşılmasında ve benimsenmesinde güçlükler yol açmaktadır. Yabancı olunan kavramlar, kamu personelinin konuya yaklaşımını da olumsuz etkilemektedir.

6) Literatürün yabancı menşeden çeviri olmasının da tesiriyle, kamu kuruluşları, danışmanlık ve eğitim hizmetleri için ciddi miktarda paralar ödemek suretiyle stratejik planlarını “hazırlatma” yoluna gidebilmektedirler. Dolayısıyla bu alanda bir rant piyasası oluşmuştur. Kamu kaynaklarının israfına neden olunmasından başka, bu durumun yol açtığı esas sıkıntı, dışarıdan kimselerin ağırlıklı emeğiyle hazırlanan planların, stratejik planlama mantığıyla örtüşmemesidir. Yine alınan danışmanlık hizmetlerinde yerleşmiş standartların bulunmaması, uygulamada sıkıntılara yol açmaktadır.

7) Stratejik yönetim ve planlama anlayışında kurumlar arası zihin berraklığının oluşabilmesi için, öncelikle Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı’nın bu hususlardaki yaklaşım birliği sağlanmalıdır. Bu açıdan, fiili yol gösterici konumundaki bu iki yetkili kurumun konumları gereği, çalışmaların her aşamasında mevzuatla kendilerine verilen görevleri yerine getirmesi önem taşımaktadır.

Örneğin Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”e göre performans göstergelerinin tespit ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemekle görevlendirilmiş olup, usul ve esaslar adı geçen kurumlarca bir an önce belirlenmelidir.

8) Strateji Geliştirme Başkanlıklarında yürütülmesi gereken işler uzmanlık gerektirmektedir. Görülen odur ki Bakanlıklarımızda gerek nitelik, gerekse de nicelik açısından personel sıkıntıları mevcuttur. Burada çalışan ve “uzman” niteliği taşıyan/taşıması gereken personelin, daha düşük eğitim ve statüdeki kamu görevlilerinin altında özlük haklarına sahip olması anlaşılabilir ve sürdürülebilir değildir. Belli üst niteliklere sahip personel ilk fırsatta başka görevlere

geçmeye çalışmaktadır. Sonuçta bu durum, personelin niteliğini, varolanların moral-motivasyonunu düşürmektedir. Bu nedenle, SGB'ları için "SGB Uzmanlığı" kadrosu ihdas edilebilir. Böylece, Bakanlıklar arası eşdeğer görevlerde, özlük haklarının birbirleriyle uyumlu olması da (bu konuda) sağlanmış olacaktır.

9) Kamuda stratejik planlamanın yasal bir zorunluluğun "savılmasından ötede bir "ihtiyaç" ve "gereklilik" olduğu hususunun, her kademedeki kamu görevlisine benimsetilmesine yönelik bilinçli bir program uygulamaya konulmalıdır.

10) Kamu yönetimimizde süregelen yanlışlardan bir diğeri de, "acil işlerin, önemli konuların önüne geçmesi"dir. Stratejik yönetim ve planlama yaklaşımında bu durumun tersi şartların sağlanması elzemdir.

11) SGB'larının en önemli fonksiyonlardan olan Stratejik Planlama hizmetlerini yürütürken karşılaştığı ortak sıkıntılardan birinin de diğer birimlerde stratejik planlama faaliyetlerini organize etmekle görevlendirilen personelin sık değişmesidir. Dolayısıyla, görevlendirilen personele verilen eğitimlerin ve gerekli açıklamaların tekrarı gerekmemekte ve çalışmaların insicamı bozulmaktadır.

12) Bakanlıklarda Strateji Geliştirme Başkanlıkları kurulurken, Araştırma, Planlama, Koordinasyon (APK) Kurulları da kaldırılmıştır. Eski APK Kurullarının pek çok bakanlıkta "kızak görev yeri" olduğuna ilişkin yaygın bir kanaat bulunmakla birlikte, bu Kurulların yürüttüğü kimi görevler, yeni düzenlemeden sonra muallâkta kalmıştır. Bu durumu bazı bakanlıklar yeni mevzuatın öngördüğü daire ad ve fonksiyonlarına ilaveler yaparak giderme yolunu seçmişlerdir. Bazılarında ise, eski fonksiyonların başka birimlere kaydırılması yoluna gidilmiştir. Fakat her iki çare arayışı da uygulamada aksaklıklara neden olmaktadır. Çünkü SGB'larının yapılanmasında yer almayan ve eskiden APK Kurullarınca yürütülen kimi görevlerin, alışkanlıklar doğrultusunda bu birime tevdiine devam edilmektedir. Bu nedenle, kaldırılan APK Kurullarının (varsa) "lüzumlu" yahut "vazgeçilmez" nitelik taşıyan ve başka birimlere tevdi edilemeyecek nitelikteki fonksiyonlarını ifa etmek üzere, eski yapının yerine "ikame" edilebilecek bir yapılanma, gerekli mevzuat değişikliği ile temin edilmelidir.

Çağdaş yönetim anlayışının uygulanması amacıyla son yıllarda büyük bir atılım gerçekleştiren ülkemizde, stratejik planlamaya geçiş sürecinde öncelikle kamu yönetimimizde stratejik yönetim ve planlama anlayışının yerleşmesi gerekmektedir. Bunun için ise, sağlıklı bir uygulamanın teminine yönelik kanunî düzenlemelerin ikmalinin yanı sıra siyasî otoritenin bu konudaki iradesinin kararlılıkla devam ettiğini ortaya koyması önem taşımaktadır.

EK-1:

BAZI MERKEZİ KURUM VE KURULUŞLARIN STRATEJİK PLANLARINDA SON DURUM (8 Kasım 2007 tarihinde yapılan toplantıda söz konusu Bakanlıkların ilgili Daire Başkanlarının verdiği bilgiye göre hazırlanmıştır)		
KURUMU	STR. PLANIN KAPSAYACAĞI DÖNEM	HANGİ AŞAMADA BULUNDUĞU
Savunma San. Müst.	2007-2011	İzleme-Değerlendirme Aşamasına Gelindi.
Başbakanlık	2009-2013	Stratejik Planın İlk Aşaması, Hazırlık Planı Aşaması Devam Ediyor.
Ulaştırma Bakanlığı	2009-2013	Stratejik Amaç ve Hedeflerin Sonuçlandırılması Aşaması Devam Ediyor.
Sağlık Bakanlığı	2009-2013	Performans Hedeflerinin Belirlenmesi, Performans Göstergeleri, Kaynak Tahsisi ve Bütçeleştirme Devam Ediyor.
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	2009-2013	Stratejik Planlamanın Son Aşamasına Gelindi.
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	2009-2013	Bakanlığın Swot Analizi Sonuçlarının Değerlendirilmesi Aşaması Devam Ediyor.
Dış Ticaret Müst.	2009-2013	Hedefler Tamamlanmak Üzere, Performans Göstergeleri Belirleniyor. En Geç 2008 Ocak Ayının Sonunda Bitmesi Planlanıyor.
Denizcilik Müst.	2009-2013	Stratejik Planlama Çalışmaları Devam Ediyor.
Sosyal Güvenlik Kurumu	2009-2013	Stratejik Plan Ekibi Oluşturuldu. Bir Genelge ile Merkez ve Taşra Teşkilatına Stratejik Plan Çalışmalarının Başlatıldığı Duyuruldu.
İçişleri Bakanlığı	2010-2014	Misyon, Vizyon, Temel Değerler, Stratejik Amaçlar Bitti. Stratejik Hedefler Belirleniyor.
Adalet Bakanlığı	2010-2014	Durum Analizi - İç ve Dış Paydaşlara Anket, Mülakat vs. Görüşleri Alınıyor.
Tarım ve Köyşleri Bakanlığı	2010-2014	İç Paydaş Anketi Yapıldı. Dış Paydaş Formları Gönderildi. Bu Formların Cevapları Geliyor. SP Ekibi Kuruldu. Eğitim ve Danışmanlık Konusunda Görüşmeler Devam Ediyor. Yönerge ve Genelgeler Devam Ediyor.
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	2010-2014	Misyon, Vizyon, Stratejik Amaçlar Üst Yönetimin Onayına Sunuluyor.
Kültür ve Turizm Bakanlığı	2010-2014	Stratejik Amaç ve Hedeflerin, Faaliyet ve Projelerin Performans Göstergeleriyle İlişkilendirilmesi ve Stratejilerin Belirlenmesi Aşaması Devam Ediyor.
Milli Eğitim Bakanlığı	2010-2014	Stratejik Plan Taslak Metninin Yazılması Aşamasına Gelindi.
Çevre ve Orman Bakanlığı	2010-2014	Anketler tamamlandı. Mevcut durum yazı-mı devam ediyor. Ocak ayında Misyon, Vizyon Çalışmayı planlanıyor.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 EKİM 2007 - 31 ARALIK 2007 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Pınar YILMAZ
V.H.K.İ

I – KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
13.11.2007	5706	İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanun	14.11.2007	26700
04.12.2007	5717	Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Hukuki Yön ve Kapsamına Dair Kanun	04.12.2007	26720
27.11.2007	5718	Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun	12.12.2007	26728
14.12.2007	5724	2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu	28.12.2007	26740
14.12.2007	5725	2006 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu	28.12.2007	26740

II- MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
17.09.2007	12610	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Saint Vincent and the Grenadines Hükümeti Arasında Diplomatik ve Resmi Pasaport Hamilleri İçin Karşılıklı Olarak Vizenin Kaldırılmasına İlişkin Anlaşma'nın Onaylanması Hakkında Karar	01.10.2007	26670

26.11.2007	12767	Uluslararası Batum Havalimanının Ortak Kullanımına Dair Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Gürcistan Hükümeti Arasında Anlaşma Çerçevesinde Yolcuların, Bagajın, Kargo ve Postaların Kontrolü, Kaydı ve Yapılacak Diğer İşlemlere Dair Protokol' ün Onaylanması Hakkında Karar	29.11.2007	26715
12.11.2007	12846	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Arasında İmzalanan "Türkiye'de Ülke İçinde Yerinden Olmuş Kişiler Programının Geliştirilmesine Destek" Başlıklı Proje Belgesinin Onaylanması Hakkında Karar	10.12.2007	26726

III- BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
10.09.2007	12624	6245 Sayılı Harcırah Kanununda Yer Alan Yurtdışı Yer Değiştirme Giderinin Mesafeye Göre Değişen Kısımının Hesaplanmasında Esas Alınan Cetvellere Saint - Petersburg (Rusya Federasyonu)'a Ait Cetvelin İlave Edilmesi Hakkında Karar	15.10.2007	26671
19.09.2007	12629	Ankara Büyükşehir Belediyesinin İller Bankasına Olan ve 4751 Sayılı Kanun Kapsamında Hazine Müsteşarlığına Devredilen Borcunun Tahsili İçin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylarından Yapılacak Kesinti İşlemlerine İlişkin Karar	15.10.2007	26671
15.10.2007	12701	2008 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar	18.10.2007	26674
01.10.2007	12652	Şanlıurfa ve Eskişehir İllerinde Yeni Köyler Kurulması Hakkında Karar	23.10.2007	26679
01.10.2007	12668	İzmir İli, Konak İlçesinde Bulunan Bazı Alanların Yenileme Alanı Olarak Belirlenmesi Hakkında Karar	31.10.2007	26686
08.10.2007	12710	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Karar	06.11.2007	26692

03.11.2007	12759	Bazı Alanların Yaban Hayatı Geliştirme Sahası Olarak Belirlenmesine Dair Kararda Değişiklik Yapılması ve “İğneada Longaz Ormanları Milli Parkı” Alanının Belirlenmesi Hakkında Karar	03.11.2007	26699
17.09.2007	12761	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Altyapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Karar	28.11.2007	26714
12.11.2007	12809	Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Hukuki Veçhelerine Dair Sözleşme’ye Katılmamız Hakkında Karar	28.11.2007	26714
29.09.2007	12707	Bazı Kurum ve Kuruluşlara Ait Kadrolarda Değişiklik Yapılması Hakkında Karar	29.11.2007	26715
12.11.2007	12831	İstanbul İli, Sarıyer İlçesi, Tarabya ve İstinye Mahallelerinde Bulunan Bazı Taşınmazların, Baltalimanı-Tem Büyükdere Caddesi Bağlantı Yolu İnşaatı Kapsamında İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	05.12.2007	26721
19.11.2007	12876	Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonunun 10 Eylül 1964 Tarihli 8 Numaralı “Vatandaşlığın Kazanılması Konusunda Karşılıklı Bilgi Verilmesi Hakkında Sözleşme” ninin Türkiye Cumhuriyeti Bakımından Sona Erdirilmesine Dair Karar	07.12.2007	26723
14.11.2007	12941	2007 Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	18.12.2007	26734
27.11.2007	12915	Bazı Karamamelerle Türk Vatandaşlığını Kaybettirilen 14 Kişi Hakkındaki Hükümün İptaline Dair Karar	24.12.2007	26734
19.11.2007	12927	İstanbul İli Beykoz İlçesinde Yer Alan Bazı Taşınmazların, Tokat Deresi Ve Bağlantı Kolları İslah Projesi Alanında Kalmaları Nedeniyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	24.12.2007	26736

27.11.2007	12935	Rize İli, Kalkandere İlçesi, Aksu Mahallesi Bulunan Bazı Taşınmazların, Rize Organize Bölgesinde Kalması Nedeniyle Rize Organize Sanayi Bölgesi Adına Rize İl Özel İdaresi Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	24.12.2007	26736
26.11.2007	12893	İstanbul İli Eminönü İlçesinde Yer Alan Bazı Yerleşim Alanlarının Yenileme Alanı Olarak Kabul Edilmesi Hakkında Karar	25.12.2007	26737

IV – TÜZÜKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
08.10.2007	12762	Polis Bakım ve Yardım Sandığı Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük	23.11.2007	26709

V – YÖNETMELİKLER

A – BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
27.11.2007	12937	Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik	19.12.2007	26735

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa Göre Kaçak Eşya Yakalanması Halinde Muhbir ve El Koyanlara İkramiye Ödenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	30.10.2007	26685
Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programları Kapsamında Yatırımcılar Tarafından Yapılacak Hibe Başvurularının Desteklenmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	22.11.2007	26708
Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı Çerçevesinde Makine ve Ekipman Alımlarının Desteklenmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	22.11.2007	26708
Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik	27.11.2007	26713

Araç Muayene İstasyonlarının Açılması, İşletilmesi ve Araç Muayenesi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.12.2007	26735
---	------------	-------

VI – GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kurullarda Görev Alacak Hükümet Üyeleri ile İlgili 2007/24 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	15.10.2007	26671
AB’ den Sağlanan Fonların Yönetimi ile İlgili 2007/30 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	21.11.2007	26707
İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti ile İlgili 2007/32 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	30.11.2007	26716

VII – TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Jandarma Genel Komutanlığı Mensuplarından Malul Olanlara ve Şehit Olanların Mirasçılarına “Devlet Övünç Madalyası” Verilmesi Hakkında Tebliğ	26.10.2007	26682
Emniyet Genel Müdürlüğü Mensuplarından Malul Olanlara ve Şehit Olanların Mirasçılarına “Devlet Övünç Madalyası” Verilmesi Hakkında Tebliğ	26.10.2007	26682
Belediye Giderleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No:34)	26.12.2007	26738
3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun Kooperatiflerde Uygulanmasına İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (N:2007/1)	26.12.2007	26738

VIII – YÜRÜTME VE İDARE BÖLÜMÜ

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
“2008 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar”ın Eki 2008 Yılı Programı	28.10.2007	26684

TÜRK İDARE DERGİSİ'NİN 454-457'NCİ SAYILARINDA YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST

Mustafa AYIK
APK Uzmanı

I. İKONU ADINA GÖRE KRONOLOJİK DİZİN GENEL YÖNETİM

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
454	Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış	Ahmet ÖZER	1-7
454	Günümüz Yönetim Dünyasında Önemli Bir Yeri Olan Liderlik Kavramı ve Liderlerin Özellikleri	Yrd. Doç. Dr. Celalettin SERİNKAN	19-36
454	İnceleme Alanı Olarak Kamu Yönetimi	Dr. M. Akif ÖZER	37-50
454	Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Kamu Yönetimi	Mustafa KARA	51-74
454	İl Sisteminin Performansı	Ahmet NARİNOĞLU	75-98
454	İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirisel Bir Yaklaşım(I)	Hasan DURSUN	99-128
455	Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri	Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	1-12
455	Yönetim Etiği Açısından Türkiye'deki Kurumsallaşma Çabaları "Kamu Görevlileri Etik Kurulu"	Sevgi BAYDAR AKGÜN	81-111
455	Dünya Uygulamaları Bağlamında "Kalkınma Ajansları"nın Yapısal Analizi	Yahya Can DURA	141-171
455	Türkiye'ye Yönelik AB Fonları ve İl Yönetimi	Gazi BAYKALER	173-188
455	"Kaymakamlık Mesleği" Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi	Dr. Adnan ÇİMEN	189-206

456	Yönetim Etiği Açısından Seçilmiş Ülke Uygulamaları: "Portekiz Deneyimi"	Tülay BAYDAR - Sevgi BAYDAR AKGÜN	1-24
456	Toplam Kalite Yönetimi Bir Çıkış Yolu mu, Hâkim İdeolojilerin Yeni Hizmetkârı mı?	Mehmet YEŞİLBAŞ	25-53
456	E-Devlet Güvenliğinin Sağlanmasında İdari Sorumluluk ve Yetki Paylaşımı	Serkan KIZILYEL	55-79
456	Modern Kamu Yönetiminde E-Devlet	Dr. Hüseyin ŞEYHANLIOĞLU	81-106
456	Küreselleşme, Etkin Devlet ve Türkiye	Demokan DEMİREL	107-128
456	Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış	Ergüder CAN - Sibel ERSİN	129-136
456	Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler	H. Cesurhan TAŞ	137-162
456	İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirisel Bir Yaklaşım(II)	Hasan DURSUN	219-244
456	Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında İdarenin Yeri	Mustafa TEKMEK	1-11
457	Kaymakamlarımızın Mesleğe ve Hizmete Bağlılıklarını Geliştirme ve Ödüllendirme Konusunda Düşünceler	Adnan YILMAZ	13-28
457	Dünyada Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Giderme Çabaları ve Türkiye Tecrübesi	Doç. Dr. Sait AŞGIN	29-54
457	İlçeler İçin "Optimal Ölçek" Belirleme Sorunu: 104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme	Dr. Adnan ÇİMEN	55-85
457	Kamu Personeli Kanunu Tasarısı İle Getirilen Düzenlemeler	Ersin KAPLAN	87-104
457	Devlet Memurlarının Sicil Yöntemiyle Değerlendirilmesi	Rüstem KARABATAK	105-124
457	Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Bir Olgu: E-Devlet	Servet GÜNGÖR	125-140
457	İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirisel Bir Yaklaşım(III)	Hasan DURSUN	141-174

YEREL YÖNETİM

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
454	Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşmanın Sosyal Maliyeti	Dr. Kasım TURGUT	129-156
454	Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci	Ersin KAPLAN	157-177
457	Yerel Yönetimler ve İnovasyon	Hikmet DİRSEK	143-149

DİĞER KONULAR

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
454	Kıbrıs Problemine Giriş	Prof. Dr. Hasan FENDOĞLU	9-17
454	İl İstihdam Kurullarının İl İstihdam Ortaklıklarına Dönüşümü	Abdullah Abid ÖZTOPRAK	179-196
454	Yapı Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar	Rüstem KARABATAK	197-222
455	Kırsal Alanda Çevre Sorunlarına Etik Yaklaşım: Kırsal Çevre Etiği	Etik Abdulkadir MAHMUTOĞLU	113-139
455	Mali Sosyolojide İbn-i Haldun'un Yeri	Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR, Emin KÖMÜRCÜLER, A. Zafer YALÇIN	207-221
455	Sosyal Sermaye ve Kalkınma	Rıfat ALTAN	223-229
456	Türkiye'de Kalkınma Planları ve Sosyal Güvenlik Reformu	Ahmet APAN	193-217

**YABANCI ÜLKELER,
ULUSLAR ARASI KURULUŞLAR VE UYGULAMALAR**

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
454	Türkiye-AB Üyelik Müzakerelerinde Yasadışı Göçün Önemi ve Yansımaları	Ahmet KAYA	13-26
454	Türk ve İngiliz Hukukunda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı	Doç. Dr. M. Bedri ERYILMAZ, Yrd. Doç. Dr. Kâzım SEYHAN	45-79

456	AB Mali Yardımları ve IPA Süreci	Hüseyin GÖSTERİCİ - Burhan ORMANOĞLU	163-192
457	AB Bölgesel Politikasındaki Reformlar	Rıfat ALTAN	175-182
457	İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri ve Bürokrasi	Selahattin ATEŞ	183-204

GÜVENLİK

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
454	İkinci Dünya Savaşı'nda Türk Polis Teşkilatı	Ali DİKİCİ	223-248
455	Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunundaki Değişiklikler ve Önleyici Polislik Yaklaşımı	Cengiz ZEYBEK	27-44

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
454	Hayatımdan Kesitler	Durmuş YALÇIN	251-272
455	Mülki İdare Amiri Olmak Güzeldir	Galip DEMİREL	235-270
456	Kaymakam Olmak İdealimdi	Abdülkadir AKSU	249-259
457	Hamido Olayı ve Yaşadıklarım	B. Cahit BAYAR	207-212

HABERLER

Sayı	Konu	Hazırlayan	Sayfa Aralığı
454	1 Ocak 2007 - 31 Mart 2007 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Bilgi Hizmetleri, Mevzuat ve Yayın Dairesi	273-284
455	1 Nisan 2007 - 30 Haziran 2007 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Nite-liğindeki Faaliyetler	Bilgi Hizmetleri, Mevzuat ve Yayın Dairesi	271-286
456	1 Temmuz 2007 - 30 Eylül 2007 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Nite-liğindeki Faaliyetler	Bilgi Hizmetleri, Mevzuat ve Yayın Dairesi	261-282
457	1 Ekim 2007 - 31 Aralık 2007 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Bilgi Hizmetleri, Mevzuat ve Yayın Dairesi	255-258

MEVZUAT

Sayı	Konu	Hazırlayan	Sayfa Aralığı
454	1 Ocak 2007 - 31 Mart 2007 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Ayla KADER	285-294
455	1 Nisan 2007 - 30 Haziran 2007 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Ayla KADER	287-292
456	1 Temmuz 2007 - 30 Eylül 2007 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Pınar YILMAZ	283-287
457	1 Ekim 2007 - 31 Aralık 2007 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Pınar YILMAZ	251-255

II. MAKALE ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

AB Bölgesel Politikasındaki Reformlar

Rıfat ALTAN

Yıl :2007, Sayı :457, s. 175-182.

AB Mali Yardımları ve IPA Süreci

İlseyin GÖSTERİCİ - Burhan ORMANOĞLU

Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 163-192.

Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler

H. Cesurhan TAŞ

Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 137-162.

Devlet Memurlarının Sicil Yöntemiyle Değerlendirilmesi

Rüstem KARABATAK

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.105-124

Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 1-12.

Dünya Uygulamaları Bağlamında "Kalkınma Ajansları"'nın Yapısal Analizi

Yahya Can DURA

Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 141-171.

Dünyada Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Giderme Çabaları ve Türkiye Tecrübesi

Doç. Dr. Saif AŞGIN

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.29-54.

E-Devlet Güvenliğinin Sağlanmasında İdari Sorumluluk ve Yetki Paylaşımı

Serkan KIZILYEL

Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 55-79.

Günümüz: Yönetim Dünyasında Önemli Bir Yeri Olan Liderlik Kavramı ve Liderlerin Özellikleri

Yrd. Doç. Dr. Celalettin SERİNKAN

Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 19-36.

Hamido Olayı ve Yaşadıkları

B. Cahit BAYAR

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.209-212.

Hayatımdan Kesitler

Durmuş YALÇIN

Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 251-272.

İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım(I)

Hasan DURSUN

Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 99-128.

İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım(II)

Hasan DURSUN

Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 219-244.

İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım(III)

Hasan DURSUN

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.149-174.

İkinci Dünya Savaşı'nda Türk Polis Teşkilatı

Ali DİKİCİ

Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 223-248.

İl İstihdam Kurullarının İl İstihdam Ortaklıklarına Dönüşümü

Abdullah Abid ÖZTOPRAK

Yıl : 2007, Sayı : 454, s.179-196.

İlçeler İçin "Optimal Ölçek" Belirleme Sorunu:104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme

Dr. Adnan ÇİMEN

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.55-85

İl Sisteminin Performansı

Ahmet NARİNOĞLU

Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 75-98.

İnceleme Alanı Olarak Kamu Yönetimi

Dr. M. Akif ÖZER

Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 37-50.

İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri ve Bürokrasi

Selahattin ATEŞ

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.185-206

Kalkınma Ajanlarına Genel Bir Bakış

Ergüder CAN – Sibel ERSİN

Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 129-136.

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Bir Olgu: E-Devlet

Servet GÜNGÖR

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.129-145.

Kamu Personeli Kanunu Tasarısı İle Getirilen Düzenlemeler

Ersin Kaplan

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.87-104.

Kaymakam Olmak İdealimdi

Abdülkadir AKSU

Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 249-259.

Kaymakamlarımızın Mesleğe ve Hizmete Bağlılıklarını Geliştirme ve Ödüllendirme Konusunda Düşünceler

Adnan YILMAZ

Yıl : 2007, Sayı : 457, s.13-28.

Kaymakamlık Mesleği" Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi

Dr. Adnan ÇİMEN

Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 189-206.

Kıbrıs Problemine Giriş

Prof. Dr. Hasan FENDOĞLU

Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 9-17.

Kırsal Alanda Çevre Sorunlarına Etik Yaklaşım: Kırsal Çevre Etiği

Abdulkadir MAHMUTOĞLU
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 113-139.

Küreselleşme, Etkin Devlet ve Türkiye

Demokaa DEMİREL
Yıl : 2007, Sayı : 456, s.107-128.

Mali Sosyolojide İbn-i Haldun'un Yeri

Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR, Emin KÖMÜRCÜLER, A. Zafer YALÇIN
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 207-221.

Modern Kamu Yönetiminde E-Devlet

Dr. Hüseyin ŞEYHANLIOĞLU
Yıl : 2007, Sayı : 456, s.81-106.

Mülki İdare Amiri Olmak Güzeldir

Galip DEMİREL
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 235-270.

Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunundaki Değişiklikler ve Önleyici Polislik Yaklaşımı

Cengiz ZEYBEK
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 27-44.

Sosyal Sermaye ve Kalkınma

Rıfat ALTAN
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 223-229.

Toplam Kalite Yönetimi Bir Çıkış Yolu mu, Hâkim İdeolojilerin Yeni Hizmetkârı mı?

Mehmet YEŞİLBAŞ
Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 25-53.

Türk ve İngiliz Hukukunda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Düzenleme Hakkı

Doç. Dr. Bedri ERYILMAZ, Yrd. Doç. Dr. Kâzım SEYHAN
Yıl : 2007, Sayı : 455, s.45-79.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında İdarenin Yeri

Mustafa TEKMEK
Yıl : 2007, Sayı : 457, s.1-11.

Türkiye-AB Üyelik Müzakerelerinde Yasadışı Göçün Önemi ve Yanıtları

Ahmet KAYA
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 13-26.

Türkiye'de Kalkınma Planları ve Sosyal Güvenlik Reformu

Ahmet APAN
Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 193-217.

Türkiye'ye Yönelik AB Fonları ve İl Yönetimi

Gazi BAYKALER
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 173-188.

Yapı Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar

Rüstem KARABATAK
Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 197-222.

Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Kamu Yönetimi

Mustafa KARA
Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 51-74.

Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış

Ahmet ÖZER

Yıl : 2007, Sayı : 454, s.1-7.

Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci

Ersin KAPLAN

Yıl : 2007, Sayı : 454, s.157-177.

Yerel Yönetimler ve İnovasyon

Hikmet DİRSEK

Yıl : 2007, Sayı : 457, s. 141-148.

Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşmanın Sosyal Maliyeti

Dr. Kasım TURGUT

Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 129-156.

Yönetim Etiği Açısından Türkiye'deki Kurumsallaşma Çabaları "Kamu Görevlileri Etik Kurulu"

Sevgi BAYDAR AKGÜN

Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 81-111.

Yönetim Etiği Açısından Seçilmiş Ülke Uygulamaları: "Portekiz Deneyimi"

Tülay BAYDAR – Sevgi BAYDAR AKGÜN

Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 1-24.

II. YAZAR ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

- AKSU, Abdülkadir** *Kaymakam Olmak İdealimdi*
Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 249-259.
- ALTAN, Rifat** *Sosyal Sermaye ve Kalkınma*
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 223-229.
- *AB Bölgesel Politikasındaki Reformlar*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s.175-182.
- APAN, Ahmet** *Türkiye’de Kalkınma Planları ve Sosyal Güvenlik Reformu*
Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 193-217.
- AŞGIN, Doç. Dr. Sait** *Dünyada Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Giderme Çabaları ve Türkiye Tecrübesi*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s. 29-54.
- ATEŞ, Selahattin** *İngiltere Yönetim Yapısının Özellikleri ve Bürokrasi*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s. 183-204.
- BAYAR, B. Cahit** *Hamido Olayı ve Yaşadıkları*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s. 205-212.
- BAYDAR AKGÜN, Sevgi** *Yönetim Etiği Açısından Türkiye’deki Kurumsallaşma Çabaları “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”*
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 81-111.
- BAYDAR, Tülay – BAYDAR AKGÜN, Sevgi** *Yönetim Etiği Açısından Seçilmiş Ülke Uygulamaları: “Portekiz Deneyimi”*
Yıl : 2007, Sayı : 456, s.1-24.
- BAYKALER, Gazi** *Türkiye’ye Yönelik AB Fonları ve İl Yönetimi*
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 173-188.
- CAN, Ergüder – ERSİN, Sibel** *Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış*
Yıl : 2007, Sayı : 456, 129-136.
- ÇİMEN, Dr. Adnan** *“Kaymakamlık Mesleği” Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi*
Yıl : 2007, Sayı : 455, s.189-206.
- *İlçeler İçin “Optimal Ölçek” Belirleme Sorunu: 104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s.55-85.
- DEMİREL, Galip** *Mülki İdare Amiri Olmak Güzeldir*
Yıl : 2007, Sayı : 455, s.235-270.
- DEMİREL, Demokaan** *Küreselleşme, Etkin Devlet ve Türkiye*
Yıl : 2007, Sayı : 456, s.107-128.
- DİKİCİ, Ali** *İkinci Dünya Savaşı’nda Türk Polis Teşkilatı*
Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 223-248.

- DİRSEK, Hikmet** *Yerel Yönetimler ve İnovasyon*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s.141-148.
- DURA, Yahya Can** *Dünya Uygulamaları Bağlamında “Kalkınma Ajanları”*
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 141-171.
- DURŞUN, Hasan** *İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım(I)*
Yıl : 2007, Sayı : 454, s.99-128.
- *İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım(II)*
Yıl : 2007, Sayı : 456, s.219-244.
- *İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım (III)*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s.149-174.
- ERYILMAZ, Doç. Dr. M. Bedri;** *Türk ve İngiliz Hukukunda Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü*
SEYHAN, Yrd. Doç. Dr. Kâzım *Düzenleme Hakkı*
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 45-79.
- FENDOĞLU, Prof. Dr. Hasan** *Kıbrıs Problemine Giriş*
Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 9-17.
- GÖKBUNAR, Doç.Dr. Ramazan** *Mali Sosyolojide İbn-i Haldun'un Yeri*
- KÖMÜRCÜLER, Emin *Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 207-221.*
- YALÇIN, A. Zafer
- GÖSTERİCİ, Hüseyin –** *AB Mali Yardımları ve IPA Süreci*
ORMANOĞLU, Burhan *Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 163-192.*
- GÜNGÖR, Servet** *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Bir Olgu: E-Devlet*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s.125-140.
- KAPLAN, Ersin** *Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci*
Yıl : 2007, Sayı : 454, s.157-177.
- *Kamu Personeli Kanunu Tasarısı İle Getirilen Düzenlemeler*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s. 87-104
- KARA, Mustafa** *Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Kamu Yönetimi*
Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 51-74.
- KARABATAK, Rüstem** *Yapı Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar*
Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 197-222.
- *Devlet Memurlarının Sicil Yöntemiyle Değerlendirilmesi*
Yıl : 2007, Sayı : 457, s. 105-124.
- KAYA, Ahmet** *Türkiye-AB Üyelik Müzakerelerinde Yasadışı Göçün Önemi ve Yansımaları*
Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 13-26.

KIZILYEL, Serkan	E-Devlet Güvenliğinin Sağlanması İdari Sorumluluk ve Yetki Paylaşımı Yıl : 2007, Sayı : 456, s. 55-79.
MAHMUTOĞLU, Abdulkadir	Kırsal Alanda Çevre Sorunlarına Etik Yaklaşım: Kırsal Çevre Etiği Yıl : 2007, Sayı : 455, s.113-139.
NARİNOĞLU, Ahmet	İİ Sisteminin Performansı Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 75-98.
ÖZER, Ahmet	Yeni Yasalarda Mülki İdareye Bakış Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 1-7.
ÖZER, Dr. M. Akif	İnceleme Alanı Olarak Kamu Yönetimi Yıl : 2007, Sayı : 454, s.37-50.
ÖZTEKİN, Prof. Dr. Ali	Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri Yıl : 2007, Sayı : 455, s.1-12.
ÖZTOPRAK, Abdullah Abid	İİ İstihdam Kurullarının İİ İstihdam Ortaklıklarına Dönüşümü Yıl : 2007, Sayı : 454, s.179-196.
SERİNKAN, Yrd. Doç. Dr. Celalettin	Günümüz Yönetim Dünyasında Önemli Bir Yeri Olan Liderlik Kavramı ve Liderlerin Özellikleri Yıl : 2007, Sayı : 454, s.19-36.
ŞEYHANLIOĞLU, Dr. Hüseyin	Modern Kamu Yönetiminde E-Devlet Yıl : 2007, Sayı : 456, s.81-106.
TAŞ, H. Csurhan	Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler Yıl : 2007, Sayı : 456, s.137-162.
TEKMEN, Mustafa	Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında İdarenin Yeri Yıl : 2007, Sayı : 457, s.1-11.
TURGUT, Dr. Kasım	Yerel Yönetimlerde Politik Yozlaşmanın Sosyal Maliyeti Yıl : 2007, Sayı : 454, s.129-156.
YALÇIN, Durmuş	Hayatımdan Kesitler Yıl : 2007, Sayı : 454, s. 251-272.
YEŞİLBAŞ, Mehmet	Toplam Kalite Yönetimi Bir Çıkış Yolu mu, Hâkim İdeolojilerin Yeni Hizmetkârı mı? Yıl: 2007, Sayı : 456, s.25-53.
YILMAZ, Adnan	Kaymakamlarımızın Mesleğe ve Hizmete Bağlılıklarını Geliştirme ve Ödüllendirme Konusunda Düşünceler Yıl : 2007, Sayı : 457, s. 13-28.
ZEYBEK, Cengiz	Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunundaki Değişiklikler ve Önleyici Polislik Yaklaşımı Yıl : 2007, Sayı : 455, s. 27-44.