



TÜRK İDARE DERGİSİ

ISSN 1300-3216

YIL: 80

HAZİRAN 2008

SAYI: 459

İÇİNDEKİLER

- Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ : Etik Kültürü Geliştirmek
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN : Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri
Doç. Dr. Turgut GÖKSU : Kamuda Kriz Yönetimi ve Türkiye’de Kriz Yönetimi Teşkilatlanması
Kemal ÇEBER : Afet Yönetiminde Türkiye’nin Mali Yapısı
Doç. Dr. M. Ali DULUPÇU
Yrd. Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ: Doğal Afet Riskleri Açısından Türkiye’de Kentleşme
Dr. Recep SANAL : Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi
Dr. Celal DİNÇER : 5302 Sayılı Kanunla Yapılan Yeni Düzenlemelerden Sonra İl Özel İdaresinin Başlı Olarak Vali ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar
Ahmet APAN : Demokrasi-Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu
Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU: Türk Eğitim Sisteminde Mülki İdare Amirlerinin Eğitim Yöneticiliği
Hale BİRİCİKOĞLU : Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu
Serdar GÜLENER : Yönetimi
Selahattin ATEŞ : Toplumsal Olaylarda Aşırı Güç Kullanımının Sebepleri
Dr. Kasım TURGUT
Dr. Mustafa ÇİÇEK : Tarımsal Planlama ve Bölgesel Politikaların Desteklenmesi

İDARECİ ANILARI

Nur Doğan TOPALOĞLU : İdarecilik Dönemine Ait Anılarım

HABERLER

: İçişleri Bakanlığı’ndan Haberler
Başbakan Recep Tayyip ERDOĞAN’ın 163. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polis Teşkilatına Hitapları
İçişleri Bakanı Beşir ATALAY’ın 163. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polis Teşkilatına Hitapları
İçişleri Bakanı Beşir ATALAY’ın Kars’ta Yapılan Bölge Valiler Toplantısındaki Hitapları
Başbakan Recep Tayyip ERDOĞAN’ın Polis Akademisi Mezuniyet Törenindeki Hitapları
İçişleri Bakanı Beşir ATALAY’ın Polis Akademisi Mezuniyet Törenindeki Hitapları
Alâaddin YÜKSEL’in Yeni Kurulan İlçelere Atanan Kaymakamları Bilgilendirme Seminerinde Yaptığı Konuşma

MEVZUAT

Pınar YILMAZ : 1 Nisan 2008 - 30 Haziran 2008 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat

TÜRK İDARE DERGİSİ

SAHİBİ: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

YAYIN KURULU

BAŞKAN : Adnan YILMAZ Strateji Geliştirme Başkanı
ÜYE : Cihangir KOKSAL Daire Başkan V.
ÜYE : Muallâ ERKUL Sorumlu Müdür
ÜYE : Mustafa UYSAL Teftiş Kurulu Başkan Yrd.
ÜYE : Mehmet YILMAZ Hukuk Müşaviri
ÜYE : Aziz YILDIRIM Daire Başkanı
ÜYE : Mustafa AYIK APK Uzmanı

SORUMLU MÜDÜR: Muallâ ERKUL

BAKANLIK MAKAMININ 03.05.2007 TARİHLİ ONAYI İLE YÜRÜRLÜĞE GİREN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YAYIN YÖNERGESİ NE VE DERGİNİN SON SAYFALARINDA YER ALAN YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI TA A UYGUN YAZILAR KABUL EDİLİR • TELİF HAKLARI, 23 OCAK 2007 TARİH VE 26412 SAYILI RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANAN, KAMU KURUM VE KURULUŞLARINCA ÖDENECEK TELİF VE İŞLENME ÜCRETLERİ HAKKINDA YÖNETMELİK ESASLARINA GÖRE ÖDENİR • DERGİDE YAZILARININ YAYIMLANMIŞ OLMASI YAZARLARA AİT KİŞİSEL GÖRÜŞLERİN BAKANLIK TARAFINDAN PAYLAŞILMASI ANLAMINA GELMEZ • DERGİDE YAYIMLANAN YAZILAR ANCAK KAYNAK GÖSTERİLMEK SURETİYLE İKTİBAS EDİLEBİLİR YAZILAR İADE EDİLMEZ.

ABONE KOŞULLARI

TÜRKİYE İÇİN BİR SAYININ FİYATI	20 YTL.
DIŞ ÜLKELER İÇİN BİR SAYININ FİYATI	30 YTL.

ABONE BEDELİ BULUNULAN YERİN MALİYE VEZNESİNE YATIRILARAK MAKBUZU, AŞAĞIDAKİ ADRESE GÖNDERİLMELİDİR.

email : tid@icisleri.gov.tr
web : <http://tid.icisleri.gov.tr>
tlf. : (0.312) 430 88 93 95. faks: (0.312) 430 88 96

Adres: İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Bilgi Hizmetleri,
Mevzuat ve Yayın Dairesi/ Libya
Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16, 06660 Esat / ANKARA

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 80

HAZİRAN 2008

SAYI: 459

İÇİNDEKİLER

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	:Etik Kültürü Geliştirmek	1
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	:Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	13
Doç. Dr. Turgut GÖKSU	: Kamuda Kriz Yönetimi ve Türkiye’de Kriz Yönetimi Teşkilatlanması.....	37
Kemal ÇEBER	:Afet Yönetiminde Türkiye’nin Mali Yapısı.....	65
Doç. Dr. M. Ali DULUPÇU		
Yrd. Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ	:Doğal Afet Riskleri Açısından Türkiye’de Kentleşme	81
Dr. Recep SANAL	:Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi	101
Dr. Celal DİNÇER	:5302 Sayılı Kanunla Yapılan Yeni Düzenlemelerden Sonra İl Özel İdaresinin Başlı Olarak Vali ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar....	129
Ahmet APAN	:Demokrasi-Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu.....	155
Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU	:Türk Eğitim Sisteminde Mülki İdare Amirlerinin Eğitim Yöneticiliği	183
Hale BİRİCİKOĞLU	Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi	203
Serdar GÜLENER		
Selahattin ATEŞ	:Toplumsal Olaylarda Aşırı Güç Kullanımının Sebepleri	225
Dr. Kasım TURGUT		
Dr. Mustafa ÇİÇEK	:Tarımsal Planlama ve Bölgesel Politikaların Desteklenmesi	239
İDARECİ ANILARI		
Nur Doğan TOPALOĞLU	:İdarecilik Dönemine Ait Anılarım	261
HABERLER	:İçişleri Bakanlığı’ndan Haberler.....	273
Başbakan Recep Tayyip ERDOĞAN’ın 163. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polis Teşkilatına Hitapları		276
İçişleri Bakanı Beşir ATALAY’ın 163. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polis Teşkilatına Hitapları		281
İçişleri Bakanı Beşir ATALAY’ın Kars’ta Yapılan Bölge Valiler Toplantısındaki Hitapları.....		295
Başbakan Recep Tayyip ERDOĞAN’ın Polis Akademisi Mezuniyet Törenindeki Hitapları.....		297
İçişleri Bakanı Beşir ATALAY’ın Polis Akademisi Mezuniyet Törenindeki Hitapları.....		303
Alâaddin YÜKSEL’in Yeni Kurulan İlçelere Atanan Kaymakamları		
Bilgilendirme Seminerinde Yaptığı Konuşma		307
MEVZUAT		
Pınar YILMAZ	:1 Nisan 2008 – 30 Haziran 2008 Tarihleri Arasında anan İçişleri Bakanlığı ve İlgili Mevzuat	321

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

ETİK KÜLTÜRÜ GELİŞTİRME*

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

“İnsanları sadece ceza ile yönetirseniz, onlar bir daha yanlış yapmazlar; ancak şeref ve utanma duygusuna da sahip olmazlar. İnsanları erdemle ve etik kurallar ile idare ederseniz, o zaman onlar şeref ve utanma duygularına sahip olurlar, hem de doğruyu ve iyiyi yapmaya çalışırlar”

Konfüçyüs.

GİRİŞ

Günümüzde yolsuzluk ve etik dışı davranışlar, bütün toplumlar ve kurumlar tehdit eden, toplumsal, siyasal, ekonomik ve yönetim boyutu olan çok yönlü bir olgudur. Siyaset, yönetim ve yargı, hem kurum olarak ve hem de aktörler olarak bütün ülkelerde önemli bir güven kaybıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Artık toplum-devlet ilişkileri, eskiden olduğu gibi, baskı esasına göre tek taraflı olarak kurulmuyor. Bu ilişkilerinin kalıcı ve sağlıklı olması için, belirli bir etik temele dayalı olarak karşılıklı güven esasına göre kurulması kaçınılmazdır.

Genel olarak yolsuzluk ve etik dışı davranışlar, uzun süre az gelişmiş ülkelere özgü bir hastalık olarak algılanırken, gelişmiş ülkelerde, özellikle 1970’li yıllarda ortaya çıkan büyük skandallar ve yolsuzluklar, konunun küresel bir nitelik taşıdığını göstermiş, yerel ve küresel kamuoyunun dikkati yolsuzluklarla ilgili sorunların çeşitli boyutları üzerinde yoğunlaşmış ve bu bağlamda etik konusu tartışmaların merkezine yerleşmiştir. Siyaset ve yönetim kurumları, kendilerine karşı sarsılan güven duygularını yeniden kazanabilmek için, 1980’den sonra etik alana daha yoğun olarak yöneldiler, kamu yönetimi, siyaset ve yargı etiği konusunda ilkeler ortaya koydular, düzenlemeler yaptılar ve kurumlar oluşturdular.

*Etik Günü ve Etik Haftası (25 Mayıs - 01 Haziran) etkinlikleri çerçevesinde İçişleri Bakanlığı Etik Komisyonunun 3 Nisan 2008 tarih ve 4 sayılı kararı ile İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı ve İçişleri Bakanlığı Etik Komisyonu Başkanı Adnan YILMAZ’ın daveti üzerine Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ, 28 Mayıs 2008 Çarşamba günü saat: 10.00’da İçişleri Bakanlığı Konferans Salonunda, “Etik Kültürü” konulu konferans vermiştir. Konferans metni daha sonra makale formunda düzenlenmiştir.

Hayat, pozitif ve negatif unsurların mücadelesi biçiminde sürüp gider. Tarihçi Arnold Toynbee, tüm tarihin şu formülle özetlenebileceğini söyler:

- Meydan okumalar (challenges): Karşılaşılan sorunlar
- Verilen cevaplar (responses): Üretilen Çözümler.

İçinde bulunduğumuz, görev yaptığımız, hizmet sunduğumuz veya yönetim ilişkisi içinde bulunduğumuz çevre, bir takım engeller, olumsuzluklar ortaya koyarak, mevcut yapıya, uygulamalara ve politikalara meydan okur. Kurumlar, toplumlar ve bireyler, buna karşılık vermenin bir yolunu bulur ve olumsuzlukları gidermeye çalışır. Sonra bir başka meydan okuma (challenge) ve başka bir karşılık /çözüm (response) gelir. Bu süreç, böyle devam edip gider. Burada önemli olan, mevcut sorunlara/meydan okumalara verilen cevapların doğru ilke ve değerlere dayalı olması ve bir sisteme bağlı olarak gerçekleşmesidir. İşte uygarlık dediğimiz gelişme de, çeşitli meydan okumalara karşı verilen sağlıklı ve kalıcı cevaplar üzerine inşa edilmektedir.

Etik dışı davranışların artması bir meydan okumadır. Bizim buna karşı vereceğimiz doğru cevaplar, meydan okumaları ve onların etkisini azaltacaktır.

HALKIN KAMU YÖNETİMİ KARŞISINDAKİ HAKLARI

Bütün ülkelerde kamu yönetimlerin halka karşı önemli bazı sorumlulukları bulunmaktadır. Her ne kadar özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikaları, kamu yönetiminin yapı ve işleyişini etkilemiş olsa da, onun halka karşı sorumluluğunu azaltmamış, bilakis artırmıştır. Halkın kamu yönetimi karşısındaki hakları son dönemlerde giderek güçlenmektedir. Hesap verebilirlik, yönetime katılma, bilgi edinme ve saydamlık, güven ve vatandaş memnuniyeti gibi ilke ve değerler, vatandaşların kamu yönetimi karşısındaki konumunu daha da güçlendirmiş bulunmaktadır. Bu ilke ve değerler, aynı zamanda etik davranış ilkelerini oluşturmaktadır. Vatandaşların kamu yönetimi karşısındaki haklarını şöyle özetlemek mümkündür:

- Yönetimle ilgili bütün işlerinde yasalara uygun, adil, tarafsız, eşit ve sosyal adalete uygun muamele görmesi.
- Kamu yönetimi aleyhine dava açabilmesi.
- Ulusal ve yerel düzeyde yönetime katılabilmesi
- Yönetimden ve yöneticilerden hesap sorabilmesi.
- Yönetimin işlemleri, faaliyetleri, politikaları ve kuralları hakkında bilgilendirilmesi (saydamlık).

- Maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartların hazırlanması.
- Hizmetlerin etkin, verimli, kaliteli ve ekonomik olarak yürütülmesi.

YÖNETİMDE YOZLAŞMA

Yönetimde yozlaşma, kamu yönetiminin yapı ve işleyişine karşı bir meydan okumadır. Yozlaşma (corruption), bozulma, çürüme, kötüleşme, saflığını veya dürüstlüğü kaybetme anlamındadır.

Yönetimde yozlaşma, kamu görevlilerinin gerek kendi inisiyatifleriyle gerekse hizmetten yararlananların teşviğiyle etik davranış ilkelerini ve hukuku ihlal edecek şekilde, özel çıkar, tercih, prestij veya belirli bir grubun çıkarı için kamusal gücü kullanarak ortaya koydukları her türlü davranış ve yöntemlerden meydana gelir. Yozlaşmanın temelinde bir kamu gücü, yetkisi ve kaynağı bulunmaktadır. Yozlaşma, karmaşık bir olgudur ve aktörler arasındaki ilişkiler yumağı içinde meydana gelir. Yozlaşma; siyasi partiler, seçilmişler, memurlar, çıkar ve baskı grupları ile seçmenler arasındaki ilişkilerde ortaya çıkar.

Yozlaşmanın türleri: siyasi yozlaşma (political corruption), yönetsel yozlaşma (administrative corruption) ve yargısal yozlaşma (judicial corruption), toplumsal yozlaşma biçiminde kavramlaştırılmaktadır.

YÖNETSEL YOZLAŞMA BİÇİMLERİ

Yönetim alanındaki yozlaşmanın biçimleri, aşağı yukarı bütün ülkelerde aynı özellikleri gösterir ve bunlar şöyle sıralanabilir:

- Adam kayırmacılığı Akraba, eş-dost kayırmacılığı (Nepotizm), hemşehricilik, Siyasal kayırmacılık (siyasal patronaj),
- Hizmet kayırmacılığı,
- Lobicilik,
- Aracılar yoluyla işlerin yürütülmesi,
- Rant kollama ve vurgunculuk,
- Rüşvet ve irtikâp; zimmet ve ihtilas,
- Hediye alma,
- Verimsizlik, etkinsizlik, israf,
- Yetersiz hazırlanma,
- Sorumluluktan kaçma/sorumluluğu yayma,
- Değişime gönülsüzlük/direnç,

YOZLAŞMA VE HEDİYE

Yozlaşmaya neden olan faktörler, genellikle küçük veya önemsiz kabul edilebilecek uygulamalarla başlar, surda açılan bu küçük delik daha sonra büyüyerek suru tahrip edebilir. Bizim kültürümüzde bunun en tipik örneği, kamusal hayatta hediye verme ve alma alışkanlıklarıdır. Küçük veya önemsiz kabul edilebilecek bu uygulamalar, bütün bir yönetim, siyaset ve yargı sisteminin yozlaşmasına neden olan süreci başlatmaktadır. Bunlar aslında birer bubi tuzağıdır. Uygulamada rastlanabilecek, yönetim sisteminde delikler açan ve önemli etik sorunlar içeren hediye uygulamalarına bazı örnekler vermek istiyorum:

- Doktor bayan A, bir ilçede hastalarından meyve, sebze vb. hediye kabul etmektedir. Hediye getiren hasta B'nin, sağlık güvencesi olmayan bir komşusunun kullandığı bir ilacı kendi reçetesine yazmasını istediğinde doktor A nasıl davranacaktır?

- Bay X, belediyeye bir araç hediye etmiştir. Aracı belediyenin İmar Müdürü kullanmaktadır. Bay X, inşaat için hazırladığı projesinin inşaat izninin kısa zamanda çıkarılması talebi karşısında Müdür nasıl davranacaktır?

- Öğrenci Y, öğretim üyesi X'in, çok hoşlandığını bildiği baklavayı, memleketi Gaziantep'ten gelirken hediye olarak getirmektedir. Öğrenci Y'nin, kritik durumda olan notunun iyileştirilmesi konusundaki talebi karşısında öğretim üyesi X nasıl davranacaktır?

YOZLAŞMANIN SONUÇLARI

Yozlaşma her toplumda, psikolojik, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel sorunlara neden olmaktadır. Bu sorunlar, şu başlıklar altında sıralanabilir:

- Yönetime karşı güven krizi, yabancılaşma ve meşruiyet sorunu,
- Verimsizlik, etkinsizlik, israf, mali kriz,
- Kamu hizmetlerinin pahalılaşması,
- Gelir dağılımında bozulma,
- Kamu görevlilerin liyakatsizliği,
- Etik değerlerin itibardan düşmesi,
- Sosyal dokunun zayıflaması,

Ekonomik gelişmenin, demokrasinin, hukuk devletinin zayıflaması.

Yozlaşmanın en yüksek olduğu toplumlar, genellikle az gelişmiş ve demokratik performansı düşük olan ülkelerdir. Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) her yıl yolsuzluk algılama endeksi yayınlamaktadır. Bu endekse bakıldığında son sıraları, az gelişmiş ve demokratik performansı düşük ülkelerin paylaştığı görülmektedir.

DEĞİŞİM VE ETİK/HUKUK

Tarihin belirli dönemlerinde ekonomik, siyasal ve toplumsal değişim hızlanmaktadır. Böyle dönemlerde ekonomik ve siyasal değişim ile etik değerlerin ve kuralların/kurumların birlikte gelişmemesinden kaynaklanan bir boşluk meydana gelmektedir. Özellikle ekonomik ve siyasal yapıların dönüşümü dönemlerinde, sistemde meydana gelebilecek olası boşlukları kollayan küresel, ekonomik, bürokratik ve siyasal aktörlerin, bu boşluklardan yararlanarak kendi çıkarlarını geliştirmek için yolsuzluklara ve etik dışı davranışlara daha çok yöneldiği görülmektedir. Örneğin 1970'lerin sonunda ekonomik ve siyasal sistemlerde yaşanan yeniden yapılanma süreci ile yolsuzluklardaki artış eğilimi arasında bir irtibat kurulabilir. Çünkü bir ülkede düzgün işleyen kuralları, kurumların ve etik değerlerin yokluğunda veya yetersizliğinde, özelleştirme, deregülasyon, dış ticaretin serbestleştirilmesi ve benzeri ekonomideki liberal politikaların doğurabileceği tehlikelerin boyutları, dünyanın çeşitli yerlerinde acı bir şekilde görülmüştür ve görülmektedir.

Örneğin, liberal iktisatçıların duayeni sayılan Nobel ekonomi ödüle sahibi Milton Friedman, 1989'da sosyalizmden piyasa ekonomisine dönüş yapan ülkeler için söylediği, “özelleştirme, özelleştirme, özelleştirme” önerisini, 2001 yılında verdiği bir mülakatta, oralardaki yolsuzluk olaylarını gördükten sonra bir öz eleştiri yaparak, “yanılıyorum, hukuk düzeni, özelleştirmeden daha temel bir noktadır” deme ihtiyacını hissetmiştir.

1970'lerden sonra ekonomik ve siyasal sistem yeniden yapılanırken geleneksel yönetim anlayışının yerini; verimlilik, etkinlik ve kalite temelli yeni bir yönetim anlayışı ve kurumları almaya başlamıştır. Hantal, verimsiz ve içine kapalı bir kamu yönetimi anlayışının değiştirilerek, devletin küçültülmesi, piyasaya açılması ve idari kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik politikalar devreye girerken, siyaset ve yönetimin işleyişine etik ilkelere bağlı bir yapı kazandırılmak için yapılması gereken çalışmalar gecikmiş ve bu alanda önemli bir boşluk meydana gelmiştir. Nitekim ülkemizde ekonomik ve siyasal sistemdeki değişikliklere paralel olarak etik ve hukukla ilgili düzenlemelerin zamanında yapılmamış olması, yolsuzluk ve yozlaşmayla ilgili 1980'lerde ve sonrasında önemli sorunların yaşanmasına neden olmuştur.

Bilgi ve teknolojinin ortaya çıkardığı olanaklar, fırsatları kollayan bazı aktörlere etik/hukuk dışı davranışlara yönelebilmelerine ve bu olanakları kullanarak kendi çıkarlarını gerçekleştirmelerine neden olabilmektedir. Gelişmiş bilgi ve teknolojilere sahip olan günümüz dünyasında, bireyler ve kurumlar için, bunların kullanımında sorumlu davranışları sergileyecek etik bilincin daha çok geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. İki dünya savaşında kullanılan silahlar ve terör olaylarında uygulanan yöntemler, gelişmiş bilgi ve teknolojinin etik dışı kullanımının bir sonucu değil mi?

Kalkınmak için gerekli maddi sermaye, borç alınabilir; ancak etik öz sermayedir, ödünç alınmaz, ikame edilemez, dışarıdan ithal edilemez, ancak toplum ve kurumlar içinde geliştirilir. Etiğe ilişkin ilke ve kurumlar, bir ülkenin kendi performansı ve kazanımlarıdır.

ETİK SORUNSALI

Günümüzde, yalnız siyasette, yargıda ve kamu yönetiminde değil, toplumun her alanında genel anlamda etik sorunlarla karşı karşıya bulunulduğuna ilişkin yaygın bir kanı bulunmaktadır. Etik ile ilgili sorunlar, birleşik kaplar gibi tüm kurumları etkilemektedir. Nitekim siyasal, yargısal ve yönetsel alanda ortaya çıkan yozlaşmanın temelinde, toplumsal etiğin erozyona uğramasının önemli bir payı bulunmaktadır. Burada temel sorun sadece “etiğe aykırı” sayılan davranışların toplumda yer yer yaygınlık ve saygınlık kazanması değildir. Daha da ciddi olan ve bunlara yol açan ana sorun, artık neyin etik, neyin etik dışı olduğu konusundaki ölçülerin yitirmeye başlaması ya da duyarsızlıktır.

Bu bunalımın temel sebebi olarak, toplumsal yapının hemen her alanında geleneksel değerlerin çözülmesi, çözülen bu değerlerin yerine yeni değer ve ilkelerin aynı hızda ve ölçüde konulamaması gösterilebilir.

Yozlaşmaya karşı, siyasi ve idari denetim, yargı denetimi, ombudsman denetimi, kamuoyunun denetimi gibi geleneksel denetim ve kontrol sistemleri uygulanmaktadır. Ancak son zamanlarda bu geleneksel yöntemlere ilave olarak, saydamlık, hesap verebilirlik, performans denetimi, etik değerlerin geliştirilmesi ve etik denetimi gibi yöntemlere ağırlık verildiği görülmektedir.

Genellikle bireyle toplum/devlet ilişkilerinde şu temel soru sorulur: Toplum veya devlet bizden ahlaklı olmamızı istediği için mi ahlaklı oluyoruz? Yoksa ahlaklı olmak, kişinin kendisi olması, kendinin efendisi olması mıdır? Şüphesiz bunun en doğru cevabı ikincisidir. Ancak ikincisi tek başına gelişmemektedir. Toplum ve devletin bireysel olarak etik değerlerin geliştirilmesine çok önemli katkıları bulunmaktadır.

Kamu yönetiminde etik dediğimiz şey, kamu görevlilerinin karar alırken ve hizmetleri yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, nesnellik, saydamlık, hesap verebilirlik, adalet, eşitlik, kamu yararını gözetme, profesyonellik, tutumluluk ve etkinlik, hediye ve rüşvet almama gibi ilke ve değerler bütününden meydana gelmektedir. Bu ilke ve değerleri benimseyen, karar ve işlemlerinde bunları uygulayan yönetime, “etik yönetim” diyoruz.

Etik anlayışa dayalı bir yönetim tasavvuru yeni değildir, bu anlayış çok eskilere dayanır.

Farabi’nin ERDEMLİ ŞEHİR kurgusunu hatırlayalım. Farabi’ye göre insanın nihai amacı, mutluluk ve erdeme ulaşmaktır. Farabi, mutluluk ve erdemi amaçlayan yönetime “El-Medinet’ül Fazıla (Erdemli Şehir) adını vermiştir.

Selçuklu ve Osmanlılarda adalet dairesi anlayışı, Divan-ı mezalim, adaletname, fütüvvetname ve benzeri kurumlar, Nizam’ül Mülk’ün, ünlü “Mülk (yönetim) küfürle devam edebilir, fakat zulümle devam edemez” sözü, etik yönetimi kurma yönündeki geleneksel yaklaşımların bazı örnekleridir.

ETİĞİN ÖNEM KAZANMASI

Daha önce de vurgulandığı gibi, etikle ilgili düzenlemelerin yaygınlık kazanması, 1980’lerden itibaren hızlanmıştır.

1980’den sonra uluslararası kuruluşlar ve devletler, bir dizi etik davranış kodları, kurumlar ve mekanizmaları oluşturmaya başladılar. Birleşmiş Milletler, 1996 yılında Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı çerçevesinde, Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınladı.

Avrupa Konseyi, 1999 yılında “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu”nu (Group of States Against Corruption-GRECO) oluşturdu. GRECO’nun temel amacı, üye devletlerin yolsuzlukla ilgili mücadele sistemlerini izlemek ve gerektiğinde bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Türkiye, 1 Ocak 2004 tarihinden beri GRECO’nun üyesidir.

Ayrıca Avrupa Konseyi, 2000 yılında, kamu görevlilerine yönelik etik kurallar konulmasının ve bu konuda halkın duyarlılığının geliştirilmesinin yolsuzluklarla mücadelede önemli bir araç olduğunu belirterek, “Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu” yayınladı ve üye ülkelere tavsiye etti. Avrupa Konseyi, etik davranış ilkelerinin ne ölçüde yerine getirilip getirilmediğini gözleme ve değerlendirme görevini de GRECO’ya verdi.

Türkiye Avrupa Konseyinin yolsuzluklarla mücadeleye yönelik sözleşmelerini imzalamıştır.

Mayıs 1993 tarihinde, merkezi Almanya'nın Berlin kentinde, yegâne amacı yolsuzluklarla mücadele olan ilk ve tek uluslararası sivil toplum kuruluşu, Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) kuruldu. Bu örgüt her yıl yolsuzluk algılama endeksi yayınlamaktadır.

Bu örgütün 2007 yılı için yayınladığı yolsuzluk algılama endeksinde Türkiye, 179 ülke içinde 64. sırada yer almıştır. 2001 yılına göre puanımız olumlu yönde artış göstermekle beraber, yeterli değildir.

Dünyada ekonomik büyüklük olarak 17. sırada olan ülkemizin, temiz toplum sıralamasında 64. sırada yer alması, oldukça düşündürücüdür. Ülkemizde ekonomik kalkınma ile etik gelişme arasında bir açıktan söz edebiliriz. Zaten yolsuzluk olayları da bunu göstermektedir.

Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri, başta anayasa ve ceza kanunları olmak üzere, çeşitli kanunlarda, kamu yönetimi disiplin hükümleri içinde ve yönetime ilişkin klavuz ilkelere düzenlenmektedir. Etik davranış kodları, toplumda ve sözü edilen mevzuatta dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kuralların, açık ve anlaşılır olarak bir bütün halinde bir araya getirilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Gelişen şartlar ve anlayışlar çerçevesinde bu etik davranış ilke ve kuralları, belirli aralıklarla güncellenmektedir. Gerek etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve gerekse bunların güncellenmesi aşamalarında, sivil toplumun ve ilgili aktörlerin katılımı, etik bilincin geliştirilmesi ve etik kültürün yayılması bakımından çok önemlidir.

4- E POLİTİKASI

- **Economy (tutumluluk),**
- **Efficiency (verimlilik)**
- **Effectiveness (etkinlik)**
- **Ethics (etik)**

Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde geliştirilen ve İngilizce kavramların baş harflerinin bir araya getirilmesiyle 3-E ilkesi olarak ifade edilen, tutumluluk, verimlilik ve etkinlik (economy, efficiency, effectiveness) ilkelere, dördüncü bir ilke olarak etiği yerleştirmek zorundayız.

Günümüzde kamu görevlilerinin etik değerlere bağlı olarak hareket etmeleri büyük önem taşımaktadır. Teorik olarak kamu görevlileri, özel sektörde çalışan personelden, etik bakımından ne daha kötü ve ne de daha iyidirler. Ancak onları diğerlerinden ayıran en önemli faktör, kamu yararını esas alan ve halka karşı sorumluluk taşıyan demokratik bir idarede görev yapmalarıdır. Bu nedenle kamu görevlilerinin karar verirken ve hizmetleri yürütürken çok

önemli sosyal sorumlulukları bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin bu sosyal sorumluluğu, kişiliklerinden değil, yapılan görevin niteliğinden, hükümete ve diğer temsili organlara verilen yönetme gücünün yapısından kaynaklanmaktadır.

Bir taraftan, kamu görevlilerinin, kendilerine rehberlik edecek etik değerleri ve mesleki standartları geliştirerek içselleştirmek ihtiyacındayız; diğer taraftan da bu ilke ve değerlere aykırı eylem ve işlemler ortaya çıktığında, bunları iyi denetleyecek mekanizmalar oluşturmak zorundayız. Kısacası, hem iç etiği ve hem de dış etiği birlikte geliştirmek durumundayız.

Kamu yönetiminde etik bilincin en tepeden başlayarak aşağıya doğru yerleşmesi, siyaset ve yönetim sisteminin iyi işlediğinin garantilerinden biridir.

ETİK DAVRANIŞLARIN/KÜLTÜRÜN GELİŞTİRİLMESİ

Yolsuzluklar ve etik dışı davranışlar bir günde ortaya çıkan olgular değildirler. Her kültürde etik dışı davranışlara ilişkin atasözleri ve benzeri unsurlar bulunabilmektedir. Bu unsurlar, toplum, yönetim, siyaset ve yargı alanındaki yozlaşma dönemlerin ürünü olarak ortaya çıkmışlardır. Bugün için önemli olan, bu unsurların ortaya çıktığı iklimi değiştirmek, sistemde bunları destekleyen kural, uygulama ve yapıları ortadan kaldırmak, etik davranışları destekleyen unsurları teşvik ederek geliştirmektir. Çünkü iyi düzenlenmemiş, rasyonel ve etkin olmayan, etik değerlerle desteklenmeyen bir sistem, aktörlerin davranışlarını da olumlu yönde geliştirmeyecektir. Bunun da çözüm yolu, şüphesiz reformlardan ve reformların sürekliliğinden geçmektedir.

Öte yandan etik, yalnızca yozlaşma ve yolsuzluklar ortaya çıktığında hatırlanan ve önemsenen bir değer değildir ve olmamalıdır. Etik, yolsuzluğa giden yolları engelleyen, toplumsal, siyasal ve yönetsel sistemin düzgün işlemesini sağlayan, onun kalitesini artıran ve pozitif dışsallığı yüksek değerler ve davranışlar manzumesidir. Çünkü insan etik varlıktır, toplumsal ve siyasal hayatın da temel harcı etik değerlerdir.

Genellikle etikle ilgili çalışmaların başarılı olabilmesi için, aşağıda sıralanan unsurların birlikte gerçekleştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır:

- Siyasi ve bürokratik irade,
- İyi düzenlenmiş hukuki çerçeve ve etik davranış kurallarının mevcudiyeti,
- Etik kurulunun varlığı ve etkili işlemesi,
- Kamuoyu ve sivil toplumun katılımı, hassasiyeti ve denetimi,
- Hesap verebilirlik mekanizmaları bulunması ve etkili çalışması,
- Yönetimde saydamlık,

- Gerek örgün eğitim ve gerekse hizmet içi eğitim yoluyla bireylerin/çalışanların etik bilgi ve bilinçlerinin geliştirilmesi,
- Kamu hizmetine ilişkin organizasyon, karar, işlem ve diğer süreçlerin iyileştirilmesi.

ETİKLE İLGİLİ KURUMSAL VE HUKUKİ ÇERÇEVE

Etikle ilgili çeşitli kanunlarda ve yönetmeliklerde düzenlemeler bulunmaktadır. Bunların en önemlilerini şöyle sıralayabiliriz:

- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kur. Hak. Kanun (25.05.2004),
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği (13 Nisan 2005),
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (247-266),
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu.

Ülkemizde etik yönetim için temel düzenleme, 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunla başlamıştır. Bu yasa ile oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yetki ve görevleri;

- Etik davranış ilkelerini belirlemek,
- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek,
- Etik Davranış ilkelerinin ihlali halinde re'sen veya başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak,
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak/yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak.

Kanun hükümleri; Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler hariç olmak üzere tüm kamu yöneticisi, denetleyicisi ve çalışanlarını kapsamaktadır.

Yetki alanındaki görevliler; en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri (Genel Müdür ve Müsteşar unvanları ile bunlar arasındaki kamu görevlileri). Kimlerin genel müdür eşiti sayılacağı Kurul tarafından belirlenmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması bu alanda önemli bir gelişmedir, ancak yeterli değildir. Şüphesiz bu alandaki çalışmaların başarılı olabilmesi için, düzenlemenin kapsamının bütün unsurları içermesi, içeriğinin kaliteli olması ve nihayet toplumsal beklentilere olumlu cevap verebilmesidir. Bu

nedenle “düzenlemenin paralelliği” ilkesinin bir gereği olarak, kanunda kapsam dışında tutulan kurum ve kuruluşlarda da etikle ilgili etkili mekanizmaların kurulması gerekmektedir. Bu toplumda etik kültürün geliştirilmesi bakımından da bir zorunluluktur. Siyaset etiği konusundaki çalışmaların sürmekte olduğunu bilmekteyiz. Kamuoyunda, haklı olarak, kapsam dışında tutulmuş kişi ve kurumlarla ilgili etik düzenlemenin yapılmaması, “onların etiğe ihtiyacı yok mu” türünden bir değerlendirmeye neden olmaktadır.

ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ

Etik davranış ilkelerinin ne olduğu konusunda düzenleme yapma yetkisi, 5176 sayılı Kanunla Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na verilmiştir. Kurul’un bu konuda hazırladığı yönetmelik, Başbakan’ın onayı ile 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte etik davranış ilkeleri, şu başlıklar altında düzenlenmiştir:

- Kamu Hizmeti bilinci,
- Halka hizmet bilinci,
- Hizmet standartlarına uyma,
- Amaç ve misyona bağlılık,
- Dürüstlük ve tarafsızlık,
- Saygınlık ve güven,
- Nezaket ve saygı,
- Yetkili makamlara bildirim,
- Çıkar çatışmasından kaçınma,
- Yetkilerin kötüye kullanılmaması,
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı,
- Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı,
- Savurganlıktan kaçınma,
- Gerçek dışı beyandan kaçınma,
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık,
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu,
- Mal bildiriminde bulunma,
- Eski kamu görevlilerine imtiyazsız muamele.

BİLGİ VE BELGE İSTENMESİ

- Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurul’un başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.

• Kurul, bu Kanunun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN YAPTIRIMI

Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, kurul kararı olarak resmi gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur.

SON SÖZ

Milli Eğitim Bakanlığı, girişimlerimiz sonucu, Kanunumuzun kabul edildiği tarih olan 25 Mayıs gününü, okullarda “etik günü” olarak ilan etmişti. Kurul olarak biz de, 25-31 Mayıs tarihlerini, “Etik Haftası” olarak ilan etmek suretiyle 2008 yılından itibaren etik kültürün geliştirilmesine yönelik bir dizi etkinliğin yapılmasına zemin hazırlamak için önemli bir adım atmış bulunuyoruz. Bu amaçla kapsamımızda olan kamu kurum ve kuruluşlarına bir yazı göndererek bu haftayı, kendi olanakları çerçevesinde değerlendirmelerine yönelik çeşitli etkinlikler yapmalarını önerdik. Avrupa Birliği mali işbirliği çerçevesinde 30 Kasım 2007 - 30 Kasım 2009 yıllarını kapsayan “Yolsuzlukla Mücadele İçin Etik” projesini yürütmekteyiz.

Önce de vurgulandığı gibi, yolsuzluklar ve etik dışı davranışlar bir günde ortaya çıkan olgular değildirler. Yozlaşmanın gelişmesinin, etik davranışların geliştirilmesinden daha hızlı olduğu da bir gerçektir. Her kültürde etik dışı davranışlara ilişkin algılamalar, yaklaşımlar, atasözleri (Salla başı, al maaşı, Allah’tan sağlık, Devletten aylık vb.) ve benzeri unsurlar bulunabilmektedir. Etik dışı unsurlar, belirli bir süreç içinde toplum, yönetim, siyaset ve yargı alanındaki yozlaşma dönemlerin izlerini taşırlar. Söz konusu yozlaşma anlatımları bir kültürde kullanımda ise, bunların sistemde yozlaşmanın devam etmekte olduğuna dair reel bir olguya işaret ettikleri unutulmamalıdır.

Bugün için önemli olan, bu unsurların ortaya çıktığı iklimi değiştirmek, başka bir anlatımla sistemde bunlara neden olan yapı, kural ve uygulamaları ortadan kaldırmak, etik davranışları destekleyen ortamı geliştirmektir.

Etik kültürün geliştirilmesine bir sistem sorunu olarak eğilmek gerekir. Bilmeliyiz ki, karşılaştığımız önemli etik sorunları, onları yarattığımız zamanki anlayış ve yöntemlerle çözemeyiz. Sorunları çözmek istiyorsak, öncekilerden farklı olarak, yeni anlayış ve yöntemlere ihtiyacımız var demektir. Bunun da çözüm yolu, şüphesiz reformlardan ve reformların sürekliliğinden geçmektedir.

TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE LİYAKAT VE KARİYERDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN*

1. KONU İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramları

Yönetimin tanımı konusunda kamu yönetimcileri, işletme yönetimcileri ya da yönetim bilimi ile ilgilenen yakın bilim dallarındaki araştırmacıların tam bir uyum içinde oldukları söylenemez. Böyle olması da doğaldır. Çünkü sosyal bilimlerin, doğa bilimlerinden ya da matematik bilimlerinden temel farkı da budur. Toplum bilimlerinin hemen hemen hiç birinde mutlak doğru ya da yüzde yüz değişmeyen doğru yoktur. Sözgelimi; H_2O = su bir kimya formülü olarak yüzyıllardır öğretilir ve doğruluğu da tartışılmaz. Sosyal bilimlerde ise yüzde yüz doğruya yakın yaklaşımlar vardır.

Yönetimin çok çeşitli tanımları yapılabilmektedir. Bu tanımların ve yaklaşımların tümünde doğruluk payı vardır.

Bazı tanımlar yapmak gerekirse:

- “Yönetim, iki ya da daha çok kişinin bir amaç için bir araya gelerek amaçlarına ulaşmak için yaptıkları etkinliklerin tümüdür.”
- “Yönetim, örgütlerin amaçlarına ulaşabilmek için yaptıkları örgütsel çabaların eş güdümlenmesi sürecidir.”
- “Yönetim, insanları etkileme bilim ve sanatıdır.”
- “Yönetim, insanları amaçlarına ulaştırabilmek için yapılan etkinliklerin tümüdür.”

* Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı.

- “Yönetim, bir tür örgütlenme biçimi ve işleyiştir.”
- “Yönetim, hem bir tür örgütlenme, hem de örgütsel etkinliklerin tümüdür.”
- “Yönetim, örgütlerin planlanan amaçlarına ulaşabilmek için giriştikleri eylemlerdir.”

Yukarıda yapılmaya çalışılan "yönetim" tanımlarına daha birçok yeni yeni tanımlar eklemek mümkündür. Ancak tüm bu tanımları kapsayacak daha geniş ve ayrıntılı bir tanım yapmak gerekirse şöyle bir tanım yapılabilir:

"Yönetim, bir ya da birden çok amacı gerçekleştirebilmek için bir araya gelen iki ya da daha çok insanın, belirlenen amaçlarına ulaşabilmek için planlama, örgütlenme, eşgüdüm, yöneltme (motivasyon) ve denetim işlevlerinin bulunduğu sürekli bir etkileme ve etkilene süreçidir." Bu tanıma biraz açmak gerekirse, herhangi bir örgütte yönetimden söz edebilmek için bazı temel öğelerin bulunması gerekir. Yönetim biliminde bunlara "yönetimin evrensel öğeleri" denir. Bu evrensel öğeler "planlama", "örgütlenme", "yöneltme (motivasyon)", "eşgüdüm (koordinasyon)" ve "denetimdir." Bazı yönetim bilimciler bu öğelere "personel alma", "maliye" gibi unsurlar da ekleyerek sayıyı 7, dahası 9'a kadar çıkarmaktadırlar. Ancak en az ilk 5 öğenin herhangi birinin ya da birkaçının bulunmadığı insan kümelerinde yönetimden söz etmek pek mümkün olmaz. (Öztekin, 2005, 17)

Aslında yönetimin bu beş temel öğesinin her biri ayrı bir ders konusu olacak kadar geniştir. Ancak burada bu temel öğelerin "yönetim" için ne kadar gerekli olduğu vurgulanmaya çalışılacaktır.

Yönetimin ilk öğesi "planlama" dır. Kısaca planlama; örgütün zaman içinde amaçladığı hedeflerdir. Planlama olmadan örgütün sağlıklı yönetilmesi mümkün değildir. Benzetme yapmak gerekirse, “planlaması/, yönetim pusulasız gemi” gibidir.

Yönetimin ikinci öğesi "örgütlenme" de aynı şekilde planlama kadar önemlidir. Çünkü örgütlenme, insanlar arasındaki iş bölümü, görev dağılımı, hiyerarşik (ast-üst) ilişkiler, görev ve sorumlulukların belirlenmesi gibi konuları da içermektedir. Bu anlamda, örgütlenme ile örgüt üyeleri arasındaki ve çok büyük örgütler için birimler arasındaki her türlü ilişkilerin, iletişimin, çalışanların görev yerleri, çalışma süreleri ortaya konur.

Yönetimin üçüncü öğesi olan "yöneltme" ya da motivasyon da ilk iki öğe kadar önemlidir. Kısaca yöneltme, örgüt üyelerini (çalışanları) örgüt amaçları doğrultusunda et, etmek, yönlendirmek ya da motive etmektir. Yönelme öğesinin öteki 4 öğeden tek ve önemli farkı, sadece insanlara yönelik olmasıdır. Oysa

planlama, örgütleme, koordinasyon ve denetim işlevleri hem personel, hem de araç, gereç ve malzeme için geçerlidir.

Yönetimin dördüncü ögesi "eşgüdüm" (koordinasyondur) dır. Eşgüdüm, örgüt içindeki uyumluluğun temel göstergesidir. Gene benzetme yapmak gerekirse, yönetimin eşgüdüm işlevini orkestra şefinin görevine benzetebiliriz. Nasıl orkestra şefi olmadan her sanatçı ayrı telden çalınca ortaya karışık bir gürültü çıkarsa, eşgüdümsüz yönetim de karmaşadan başka bir şey değildir.

Yönetimin son ögesi "denetimdir". Denetim, örgütün önceden belirlenen amaçlarına ulaşip ulaşmadığının ya da ne ölçüde ulaşabildiğinin ve örgütün eksikliklerinin, aksayan yönlerinin ortaya çıkarılması için zaman zaman ya da sürekli yapılan kontroldür (Tortop, 2006, 249).

Yönetim konusunda bu kadar bilgi verdikten sonra, biraz da "kamu Yönetimi"nden söz edelim. Aslında "yönetim" deyince hem "kamu yönetimi" hem de "işletme yönetimi" ya da daha açık deyimle "özel yönetim" anlaşılmalıdır. İşletme yönetimi yerine "özel yönetim" kavramının daha uygun olacağını düşünüyorum. Çünkü hem Dünya'da hem de ülkemizde özelleştirme nedeniyle sayıları hızla azalsa da az da olsa sermayesinin tamamı ya da yaridan çoğu devlete ya da herhangi bir kamu kuruluşuna ait olan ticari esaslara göre çalışan kamu işletmeleri de bulunmaktadır.

"Kamu yönetimi" biri geniş, öteki dar anlamda olmak üzere iki türlü tanımlanmaktadır. Geniş anlamdaki kamu yönetimi deyince, devletin ve toplumun genel yönetimi anlaşılır. Bu tanıma göre, devlet örgütü içindeki tüm insanların ve her türlü örgütlerin tüm çalışmaları ve işlevleri kamu yönetimi içine girer. Dar anlamda kamu yönetimi deyince, devletin yasama ve yargı faaliyetleri dışındaki yürütme ile ilgili her türlü örgütleri, çalışanları ve bunların işlevleri anlaşılır. Bu anlamda, hükümet, merkezi yönetim, taşra uzantıları, yerel yönetimler dar anlamdaki kamu yönetimini oluşturur. Ancak yasama ve yargının bazı sınırlı faaliyetleri de dar anlamdaki kamu yönetimi içine girmektedir. (Simon, 1985,4)

1.2 Kamu Yönetimi - Özel Yönetim Ayrımı

Yönetimin sözü edilen beş evrensel ögesi anlamında özel yönetim ile kamu yönetimi arasında hemen hemen hiç fark yoktur denebilir. Çünkü hem kamu örgütlerinde hem de özel örgütlerde bu beş evrensel öge mutlaka bulunur. Ancak bu beş evrensel ögenin işleyişi konusunda özel örgütlerle kamu örgütleri arasında önemli farklılıklar vardır. Bu farklılıklara çok kısa değinmek gerekirse, kamu yönetimindeki planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdüm ve denetim, daha

önceden alınan kararlar doğrultusunda (Anayasa, yasalar, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler vb.) yapılırken, özel örgütlerde bu işlevler daha hızlı, daha değişken, gerektiğinde sözlü olarak da yapılabilir.

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki en önemli fark amaçtır. Özel yönetimin temel ve öncelikli amacı kâr, kazanç ve sürekli büyüme olmasına karşın, kamu yönetiminin öncelikli ve temel amacı kamuya (topluma) kaliteli, hızlı ve etkili kamu hizmeti üretmek ve götürmektir. Her ne kadar bazı kamu işletmeleri ticari esaslara göre kurulsun ve çalışsın da bunların kazançları da sonuç olarak bu işletmelerde çalışanların özel kazançları olamayacağından, gene kamuya yönelecektir. Ya da kamu hizmetine dönüşecektir. (Fişek, 2005, 31)

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki bir başka fark da; işleyiştir. Kamu örgütleri özel örgütlere göre daha yavaş işlemektedir. Bunu önlemek pek mümkün değildir. Çünkü kamu yönetiminin personeli ve kullandığı her türlü araç-gereçler özel yönetim ile aynı bile olsa, biraz önce sözü edilen evrensel öğenin önceden belirlenen kurallara göre oluşması nedeniyle ikisi aynı hıza pek ulaşamaz. Yavaş çalışmasının bir başka önemli nedeni de; özel yönetimdeki karar vericiler, büyük ölçüde şirketin ya da kuruluşun hissedarı ya da sahibi de olduklarından, her türlü riski üstlenebilirler. Kamu yönetiminde ise hiç bir kamu kuruluşu yöneticilere ya da şahıslara ait olmayıp, kamuya (tüm topluma) ait olduklarından yöneticilerin ve çalışanların (kamu görevlilerinin) hataları topluma zarar vereceğinden işlerin daha ayrıntılı incelenmesi ve denetlenmesi gerekir.

Kamu yönetimi ile işletme yönetimi (özel yönetim) arasındaki önemli bir fark da, çalışanlar açısından. Kamu yönetiminde çalışanların statüsü ne olursa olsun (işçi, memur, sözleşmeli personel vb.) tümü kamu görevlisidir. Oysa özel yönetimlerde çalışan hiç kimse "kamu görevlisi" değildir. Çünkü kamu görevlisi olmanın temel koşulu herhangi bir kamu kuruluşunda çalışıyor olmaktır. "Kamu hizmeti" yapan herkes kamu görevlisi değildir. Söz gelimi, özel okulda öğretmenlik yapan bir personel kamu hizmeti yapmasına karşın kamu görevlisi değildir. Çünkü kamu hizmetini kamu kuruluşunda değil, özel kuruluştaki yapmaktadır. Kamu yönetimi ile özel yönetim arasında daha birçok farklılıklar bulunmasına karşın, bu farklılıklar çok önemli sayılmamaktadır.

1.3. Personel Yönetimi - Kamu Personel Yönetimi Kavramları

"Personel" kısaca örgütün insan unsuru olan örgüt çalışanları demektir. Personelin Türkçe karşılığı olarak "görevli" de denebilir. Ancak dilimize henüz "görevli" kavramı yerleşmediğinden yönetim bilimi alanında personel yönetimi olarak kullanılır.

Yönetim bilimi açısından personel yönetimi; yeni oluşturulan ya da kurulu bulunan bir örgüt içinde çalışacak olan personelin işe alınmasından, örgütten ayrılmasına kadar geçen süre içinde o personel ile ilgili her türlü işlemlerin yapılmasıdır diyebiliriz. Bu anlamda personel yöneticileri, örgüt içindeki herhangi bir işe ya da göreve alınacak personel için duyuru yapılmasından, işe giriş sınavlarına, işe alıştırmadan, her türlü ücret ve sosyal güvenlik işlemlerine, personelin ve yaptığı işin (görevin) değerlendirilmesinden, işten ayrılmasına ya da emekli olmasına kadar geçen süredeki tüm özlük işleriyle uğraşırlar (Ergün, 1988, 281).

Personel yönetimi, örgütlerde çalışanların örgüt amaçları doğrultusunda yönlendirilmesi, etkilenmesi ile uğraşır. Bu anlamda, özellikle özel kuruluşlarda personel yöneticileri ve personel birimleri, çalışanlardan olabildiğince fazla verimli olmalarını isterler. Özel yönetimde amacının da gereği olarak, örgüte ya da şirkete somut katkısı olmayan personelin çalıştırılma olanağı pek bulunmaz. Bunun için özel kuruluşlarda iş analizi, örgüt analizi, personel analizi, iş ve personel değerlendirme gibi yönetim teknikleri sıkça uygulanır. Bu çalışmaların ve araştırmaların sonucu olarak da örgüt için verimli olmayan personelin çalıştırılması pek mümkün olmaz (Öztekin, 1997, 88).

Genellikle personel yönetimi deyince, özel kuruluşlarda çalışanlara ilişkin çalışanların yönetimi anlaşılır. Bu anlamda özel kuruluşlarda çalışanların tümü iş hukuku ve hizmet akdi hükümlerine göre çalışırken, kamu kuruluşlarında "memur" statüsünde çalışanlar, "idare hukuku" hükümlerine tabi olarak çalışırlar. Ancak, kamu kuruluşlarında çalışanların tümü "kamu görevlisi" olmasına karşın, "memur" statüsünde değildir ve "idare hukuku" hükümlerine göre çalışmazlar. Bir başka anlatımla, başta KİT'ler olmak üzere kamu kuruluşlarında iş hukuku hükümlerine tabi "işçi" statüsünde hizmet akdine göre çalışanlar da vardır. Bu tür çalışanlar da işçi oldukları halde, çalıştıkları kurumun kamu kuruluşu olması nedeniyle "kamu görevlisi" sayılırlar.

Kamu personel yönetimi deyince, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin, gene işe alınmasından, görevden alınmasına kadar geçen süredeki personelin tüm özlük işleri anlaşılmalıdır. Personel yönetimi ile kamu personel yönetimi arasındaki temel fark, işletmelerde çalışanların tümü "hizmet akdi" ile ve iş hukuku hükümlerine tabi olarak çalışmalarına karşın, kamu kuruluşlarında çalışanların tümü kamu görevlisi olarak memur statüsü ile "idare hukuku" hükümlerine göre çalışmazlar. Ancak KİT'ler dışındaki ve yatırımcı kuruluşlar dediğimiz Devlet Su İşlen ve Kara Yolları dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların çok büyük çoğunluğu "idare hukuku" hükümlerine tabi olarak "memur" statüsünde çalışırlar.

Kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsünde ve iş hukuku hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin en önemli ayrıcalığı, tümünün toplu iş sözleşmeli, bazılarının da grevli sendikal haklara sahip olmalarıdır. Memur statüsünde ve "idare hukuku" hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlilerinin işçilerden en önemli ayrıcalığı ise iş güvencelerinin olmasıdır.

Önceki başlıkta da vurgulandığı gibi özel yönetimde personelin verimliliği ve performansı sürekli araştırılır ve denetlenirken, kamu yönetiminde bu çalışmalar pek yapılmamaktadır. Kamu yönetiminde KİT'lerde ve yatırımcı kuruluşlarda "işçi" statüsünde ve iş hukuku hükümlerine tabi hizmet akdi ile çalışanlar sınırlı da olsa iş verimliliği açısından zaman zaman denetlenirken, Bakanlıklarda, merkezi yönetimin uzantıları olan il, ilçe ve bucak yönetimleri ile yerel yönetimler dediğimiz il özel yönetimi, belediye yönetimi ve öteki hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında "memur" statüsünde ve "idare hukuku" hükümlerine tabi olarak çalışan kamu görevlileri için sözü edilen yönetim bilimi araştırmaları (örgüt, iş ve personel analizleri ile iş ve personel değerlendirilmesi) ya göstermelik yapılmakta ya da hemen hemen hiç yapılmamaktadır. Kamu yönetiminin ve özellikle "Türk Kamu Yönetiminin" en büyük eksikliği de budur diyebiliriz.

Kamu kuruluşlarındaki personel birimlerinin ve personel uzmanlarının çalışmaları, özel kuruluşlara göre iş hacmi açısından fazla olmadığı halde, yapılan işlerin çeşitliliği açısından karmaşıktır diyebiliriz.

Çünkü özel işletmelerde ya da kuruluşlarda çalışanların tümü aynı statüde (işçi) ve sadece iş hukuku hükümlerine ve hizmet akitlerine göre çalıştıklarından işleri karmaşık değildir. Ancak, özellikle büyük işletmelerdeki personel uzmanları, sürekli "iş analizi", personel analizi", "personel envanteri", iş ve personel değerlendirmesi", gibi araştırmalar yaparlar. Kamu kuruluşlarındaki personel birimlerinde çalışan personel uzmanları ya da yöneticileri ise, kuruluştaki hem "memur" statüsünde ve "idare hukuku" hükümlerine göre çalışanlar, hem de "işçi" statüsünde iş hukuku hükümlerine tabi ve hizmet akdine göre çalışanlar olduğundan çalışmaları daha karmaşık sayılabilir. Fakat kamu kuruluşlarında sözü edilen yönetim bilimi araştırmaları ya hiç yapılmaz ya da çok az yapılır (Tortop, 2007, 26).

1.4. Anayasalarımızda ve İlgili Yasalarımızda "Kamu Personeli", "Kamu Görevlileri" ve "Devlet Memurluğu" Tanımları

Kamu yönetiminin insan ögesine "kamu görevlileri" ya da "kamu personeli" denir. Kamu görevlisi ile kamu personeli kavramları arasında fark yoktur. Ancak, anayasalarımızda ve ilgili yasalarımızda "personel" yerine "görevli"

sözcüğü kullanıldığından genellikle "kamu görevlileri" kavramı kullanılmaktadır. Konumuz büyük ağırlıkla "kamu görevlileri" olduğundan, bu kavramı biraz ayrıntılı analiz etmekte yarar vardır.

Öncelikle kamu görevlileri ile kamu hizmeti arasındaki ilintiyi açıklamak gerekir. Kamu hizmeti; kamuya (topluma) yarar sağlayan tüm işler, uğraşlar, doğrudan olmasa bile dolaylı olarak kamuya yarar sağlamaktadır. O zaman özel sektörün çabaları da kamu hizmeti sayılacak mıdır? Önceki başlıklarda da vurgulandığı gibi, özel yönetim ile kamu yönetimi arasındaki temel farklılık amaçtır. O nedenle herhangi bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmamasının belirli ölçütleri olacaktır. Bu ölçütlerin ilki, yapılan hizmetin doğrudan ya da dolaylı olarak kamuya yönelik ve kamuya yarar (fayda) sağlaması ve bu hizmetin ya doğrudan herhangi bir kamu kuruluşuna yerine getiriliyor olması ya da herhangi bir kamu kuruluşunun yakın denetim ve gözetiminde yapılması gerekir. O zaman kamu görevlisi tanımının ilk koşulu, çalışan personelin bir kamu hizmeti yapıyor olmasıdır. Ancak sadece bu koşul yetmez. Çünkü özel bürosunda avukatlık, doktorluk, özel okulda öğretmenlik yapanlar da dolaylı olarak kamuya yarar sağladıklarından kamu hizmeti üretmektedirler. Fakat bu kişiler, kamu hizmeti yapmak amacı ile değil, para kazanmak amacı ile bu işi yaptıklarından ve çalıştıkları iş yerleri kamu kuruluşu olmadıklarından, yaptıkları iş kamu hizmeti sayılsa bile kendileri "kamu görevlisi" sayılmazlar. O zaman kamu görevlisi sayılmanın ilk koşulu çalıştığı kuruluşun kamu kuruluşu olmasıdır. Geniş bir tanımlama yapmak gerekirse; kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan herkes kamu görevlisidir (Güler, 2005, 61).

Gerek 1961 gerekse 1982 anayasalarında "kamu hizmeti görevlileri" tanımı yapılmaktadır. Oysa kamu görevlisi kamu hizmeti yapmak durumunda olduğundan, burada "hizmet" sözcüğünün gereği yoktur. 1982 Anayasasının 128. maddesi "kamu hizmeti görevlileri ile ilgili hükümleri" içermektedir. Bu maddede "devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür." denmektedir. Bu açıklamaya göre kamu görevlisi tanımı "memurları" da içine alan geniş bir çalışan kesimini kapsamaktadır. Bu anlamda kamu görevlilerini değişik açılardan kümelendirebiliriz (Aslan, 2004, 20).

Zorunluluğu ve isteğe bağlı oluşuna göre kümelendirirsek, zorunlu hizmet yapan kamu görevlileri, isteğe bağlı hizmet yapan kamu görevlileri. Zorunlu hizmet yapan kamu görevlileri içine askerlik yapanlar girmektedir (Gözü büyük, 2004, 281).

İkinci kümelendirme ücretle çalışan kamu görevlileri, ücretsiz çalışan kamu görevlileri, kamu görevlilerinin yaptıkları tüm hizmetler ücret (para)

karşılığı olmayabilir. Vatani görev için askerlik yapanlar ile 2. ve 3.görev yapan bazı kamu görevlileri her görev için ayrı ücret almayabilirler Ücretli ders saatini dolduran öğretmenlerin fazladan yaptıkları derslerin ücretini alamadıkları gibi. Üçüncü kümelenendirme görevin sürekliliği ile ilgili olabilir. Bazı görevler sürekli olduğu halde, bazı görevler geçici olabilir. Özellikle seçimle gelinen görevler, mevsimlik görevler ve "idarecilikler" geçici görevler içine girer.

Bir başka kümelenendirme, görevin asli ya da yardımcı oluşuna göre yapılmaktadır. Devletin asli görevini yapanlar, yardımcı görevini yapanlar (Aslan, 2005, 306).

Daha önceki başlıklarda da vurgulandığı gibi, çalışanların tabi olduğu hukuk dallarına göre de kamu görevlileri iki ana kümeye ayrılabilir. İlki " idare hukuku hükümlerine" göre ve "memur" statüsünde çalışanlar, İkincisi de "iş hukuku" hükümlerine göre "işçi" statüsünde ve "hizmet akdine" göre çalışanlar.

Sonuç olarak geniş anlamda kamu görevlisi içine, Cumhurbaşkanından, belediye başkanına, bakandan, valiye, generalden, askerlik yapan ere, genel müdürden belediye işçisine kadar herhangi bir kamu kuruluşunda çalışan herkes girmektedir.

"Memur" tanımına gelince memurluk, kamu görevlileri içinde "idare hukuku" hükümlerine göre çalışanlar kesimidir. Bu anlamda, kamu kuruluşlarında iş hukuku hükümleri dışında "işçi" statüsü ve "hizmet akdine" çalışmayanlar memur sayılmalıdır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3. maddesinin A fıkrası memuru şöyle tanımlamaktadır, "mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır". Bu yasaya göre "işçiler dışındaki kamu görevlileri memur sayılmaktadır. Ancak yasanın kapsadığı memurlar, işçiler dışındaki tüm kamu görevlileri değildir kuşkusuz. Çünkü bu yasa kapsamında olmayan kamu görevlileri de vardır. Subay, astsubaylar, üniversite akademik personeli, hâkimler ve savcılar kendi özel yasaları olduğundan, doğrudan bu yasa kapsamında değildirler. 657 sayılı Devlet memurları yasası, çerçeve bir yasa olup, memur statüsünde idare hukuku hükümlerine göre çalışan kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunu doğrudan kapsamına almakta, silahlı kuvvetler (sadece subay ve astsubaylar), üniversite akademik personeli, hâkim ve savcılar (yargıçlar) dolaylı olarak kapsamına almaktadır (Öztekin, 2003, 354).

"Memur" tanımı Türk Ceza Kanununda şöyle yapılmaktadır: "devamlı veya muvakkat, ücretli veya ücretsiz, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören kimseler memur sayılır." Ceza yasamızdaki bu tanım, sözü edilen geniş anlamdaki kamu görevlileri tanımı gibidir. Kısaca, kamu kuruluşunda çalışan herkes memur sayılmaktadır diyebiliriz.

2. BATI ÜLKELERİNDE UYGULANAN PERSONEL SİSTEMLERİ VE ÖZELLİKLERİ

Bu başlık ve alt başlıklarında Batı Ülkelerinde uygulanan açık, kapalı ve karma personel sistemleri özetlenmeye çalışılacaktır.

2.1. Açık Personel Sistemi ve Özellikleri

Bu sistem, büyük ölçüde özel yönetimlerde uygulanan bir personel sistemi olmakla birlikte, bazı kamu kuruluşlarında da uygulanabilmektedir. Sistemin uygulandığı kamu kuruluşları içinde iktisadi amaçlı ticari esaslara göre çalışan KİT'ler ağırlıktadır. Bu sisteme pozisyon ya da kadro sistemi de denir. Devlet sistemi olarak da kapitalist ülkelerde bolca uygulama alanı bulabilmektedir.

Sistemin temsili özelliklerini şöylece özetleyebiliriz:

1. Bir kamu kuruluşunda açık personel sistemi uygulayabilmek için her şeyden önce tüm görevler (pozisyonlar) tüm özellikleriyle ve ayrıntılı olarak ortaya konmalıdır.

2. Göreve (pozisyona) ya da kadroya verilecek ekonomik özendiriciler belirlenmelidir.

3. Göreve (pozisyona) getirilecek görevlide aranacak koşullar ortaya konmalıdır. Görevin (pozisyonun) süresi ve ek görevleri belirlenmelidir.

4. Göreve (pozisyona) getirilecek görevli, görev için aranan koşulları taşıyanlar arasından yarışma ve yeterlilik sınavları ile objektif ölçülerde kurum içinden ve kurum dışından ayırım yapılmadan seçilmelidir.

5. Belirlenen göreve (pozisyona) getirilen görevli, sürekli izlenerek, denetlenerek ve değerlendirmeler (pozisyon değerlendirmesi) yapılarak, görevi yapabildiği sürece ya da göre devam ettiği sürece o görevde tutulmalıdır.

Yukarıda beş madde ile özetlenmeye çalışılan açık personel sistemlerine örnek vermek gerekirse, personel şube müdürlüğü (pozisyonu) görevi, ayrıntıları ile ortaya konulmuş olsun, bu görev için gerekli koşullar ortaya konur (yaş, cinsiyet, öğrenim, öğrenim türü, yabancı dil bilgisi, bilgisayar kullanma, deneyim vb.) bu koşulları taşıyan kurum içinden ve dışından bir kişi yarışma ve yeterlilik sınavları ile bu göreve getirilir. Bu personel müdürlüğü makamı için

sağlanan ekonomik ve sosyal haklar (ek ödeme, ikramiye, lojman vb.), kişinin bu görevi yapabildiği sürece geçerlidir.

Bu sistemin en büyük yararı, çalışanların sürekli kendini yenilemesi, yüksek performans göstermesi olabilir. En büyük sakıncası ise, çalışanların iş güvencesinden yoksun olması nedeniyle sürekli tedirginlik ve panik içinde olmasıdır. Bu da kurum içinde beşeri ilişkilerin zayıflamasına neden olur ve çalışanlar kendilerini daha önemli ve daha gerekli gösterme çabaları nedeniyle birbirlerinin aleyhinde çalışabilirler.

Yönetim biliminin tarihsel gelişiminde bu tür personel sistemleri bilimsel yönetim anlayışının bir buluşu olarak ortaya çıkmış, belirli süreden sonra da başarılı olamamıştır. Çünkü bu tür personel sisteminin uygulandığı örgütlerde insanlar, birer robot durumuna düşmüşlerdir. Özellikle insan hakları, halkla ilişkiler, sosyal hukuk devleti ilkelerinin uygulandığı günümüz devletlerinde katıksız açık personel sistemim, kamu kuruluşları bir yana özel yönetimlerde (özel sektör işletmelerinde) bile uygulamak kolay değildir.

2.2. Kapalı Personel Sistemi ve Özellikleri

Bu sistem adından da anlaşılacağı gibi her kamu kuruluşu, kendi ihtiyaçları olan personeli ilk aldıktan sonra belirli kademelerde görev başında ve görev dışında yetiştirerek üst kademelere kadar çıkarır. Bu sisteme bazı yönetim bilimcileri rütbe ya da kariyer sistemi adı verirler.

Bu sistem genellikle silahlı kuvvetlerin asker çalışanları için uygulanır. Bu anlamda, askeri okulları ya da polis okullarını bitirenler, belirli rütbe ile belirli görevlere getirilirler. Bu görevleri süresince belirli rütbelere ve üst görevlere hizmet içinde ve dışında yetiştirilerek ve değerlendirmelere tabi tutularak yükseltirler. Hiçbir askeri örgüt içine dışarıdan yüzbaşı ya da binbaşı alınmaz. Bu sistemin, diğer kamu kuruluşlarında bu ölçüde uygulanması pek mümkün değildir. Bazı kamu kuruluşlarında özellikle genel idare hizmetlerindeki üst düzey yöneticilikler için sınırlı olarak uygulanabilir. Sözgelimi herhangi bir kamu kuruluşunda şube müdürlüğü, daire başkanlığı ya da genel müdürlük için yarışma sınavı açılıp dışarıdan doldurulmaz. Genel müdür olmak için daire başkanları arasından, daire başkanı olabilmek için şube müdürleri arasından ya da şube müdürü olmak için şefler arasından değişik değerlendirme yöntemleriyle atama yapılır.

Aynen açık sistemde olduğu gibi, dünyada hiçbir devlette tüm kamu görevleri için kapalı personel sistemi uygulanmaz. Biraz önce de vurgulandığı gibi, kapalı sistem ağırlıklı olarak silahlı kuvvetler ve emniyet örgütlerinde uygulanır.

Bu sistemin özelliklerini de şöyle sıralayabiliriz:

1. Bu sistemde açık sistemin aksine görevler (pozisyonlar) değil, görevliler ön plandadır. Bu nedenle, görevlerden çok görevlilerin özellikleri ortaya konur. Bir başka anlatımla rütbelere (kariyerler) belirlenir.

2. Gene açık sistemin aksine, göreve (pozisyona) değil, görevlinin rütbesine (kariyerine) göre bir takım ekonomik ve sosyal haklar sağlanır. Bu sağlanan haklar, rütbeyle ya da kariyere bağlandığından, o kariyere sahip olan kişi kariyer ya da rütbe için belirlenen görevler dışında görev yapsa da bu haklar elinden alınmaz.

3. Bu sistemin bir başka özelliği, rütbe ya da kariyer sahiplerine çok fazla iş güvencesi sağlamasıdır. Bu anlamda, bu sistem içinde çalışan kamu görevlileri, çok büyük hatalar yapmadıkları ya da suç işlemedikleri sürece kolay kolay görevlerinden alınmazlar.

4. Kapalı sistemin bir başka özelliği, kamu görevlilerinin ve kamu yönetiminin hem kendi içinde, hem de özel sektöre kapalı tutulmasıdır. Daha geniş bir anlatımla; her kamu kuruluşu personel değişimi için hem öteki kamu kuruluşlarına hem de özel kuruluşlara kapalıdır. (Goumay, 1971, 23)

5. Bu sistemin bir diğer özelliği, kamu yönetiminde görevler (pozisyonlar) hiyerarşik (sıra düzen) bir yapıda piramide benzediğinden, çok az kişinin belirli kademelere yükselme olasılığının olmasıdır. Sözgelimi konuya ülkemiz açısından bakarsak, her bakanlıkta bir tane müsteşar, birkaç tane yardımcısı, kamu tüzel kişiliği olan genel müdürlüklerde bir genel müdür birkaç tane de yardımcısı olacaktır. Hiyerarşik yapıya bağlı olarak bu görevler aşağıya inildikçe artsa da sayı oldukça azdır. Sözgelimi yüz binlerce personelin çalıştığı bir bakanlıkta bu tür yönetim görevlerine geleceklerin sayısı ortalama olarak yüzü geçmez. Bir başka anlatımla, yönetim kademelerine gelme olasılığı binde bir kadardır diyebiliriz.

Açık sistemlerde olduğu gibi, kapalı sistemin de kendine özgü yararlı ve sakıncalı yönleri vardır. Yararlı yönleri şöylece özetlenebilir: Bu sistem her şeyden önce kurum içinde tam anlamıyla uzmanlaşmayı sağlayabilir. İkinci önemli yararı olarak, çalışanlara çok büyük güvence verdiğinden çalışanların siyasi baskılardan daha az etkilendiği söylenebilir. Bir başka yararı, eğer rütbelere (kariyere) yükselmeler objektif değerlendirmeler sonucu yapılabilirse, çalışanların kendilerini geliştirmeleri ve yemlemeleri sağlanabilir. Aslında kapalı sistemin yararları sakıncalarından çok azdır. Sakıncalarını da şöyle özetleyebiliriz: Eğer kapalı sistem, öteki kamu kuruluşlarına da kapalı ise, kamu kuruluşunun nitelikli ve verimli kamu hizmeti üretmesi oldukça güçtür. Öteki

kamu kuruluşlarından ve özel sektörden personel alımı olmadığından, kamu personeli, kendi iç yapılanmasına göre bir iş verimi düzeni kuracak, gelecek güvencesi de olduğundan bunun kırılması oldukça güçleşecektir. Kapalı sistemin bir başka sakıncası, dışarıdan eleman alınmadığından, mevcut personel içinden birinin seçimi söz konusu olacak ve deyim yerinde olursa "kötünün iyisi"nin göreve getirilmesi sağlanacaktır. Kapalı sistemin önemli sakıncalarından birisi de, ekonomik ve sosyal haklar görev için değil, rütbe ya da kariyer için belirlendiğinden belirli rütbe gelmiş ya da kariyere gelmiş kişilere ne görev yaptırırsanız yaptırın kendi görevlerine yalçın ücretleri ödemek durumunda olunmasıdır. Bu sakıncaya ilişkin ülkemizden örnek vermek gerekirse, her hangi bir ilin valisi ile merkez valisi arasında lojman ve makam arabası dışında pek fazla ücret farkı yoktur. Ya da büroda şube müdürlüğü yapan bir albay ile kıtada görev yapan albay arasında çok fazla ücret farkı yoktur.

Sonuç olarak kapalı sistemlerde ekonomik ve sosyal haklar, görevi fiilen yapana da o görevi zamanında yapmış, sonra daha alt düzeyde görevler yapana da sağlanır. Bu da kamu hizmetlerinin çok pahalılaşmasına neden olur.

Aynı açık sistemlerde olduğu gibi, günümüzde de dünyanın hiç bir ülkesinde tam anlamıyla kapalı bir kamu personel sistemi uygulanmaz.

2.3. Karma Personel Sistemi ve Özellikleri

Daha önceki başlıklarda da vurgulandığı gibi, günümüzde hiçbir devlette ya da hiçbir kamu kuruluşunda tam anlamıyla kapalı bir personel sistemi uygulanmaz. Her devletin kamu yönetiminde, ülkede geçerli olan siyasi rejime ve devletin üniter ya da federal yapılı oluşuna göre kapalı ya da açık sistem ağırlıklı karma personel sistemleri uygulanmaktadır. Bu anlamda belki şu söylenebilir; devletin siyasal rejimine (kapitalist, sosyalist ya da karma) ve yapısına bakılmaksızın (üniter ya da birleşik yapılı) silahlı kuvvetler ve emniyet örgütlerinde sivil personel hariç kapalı sistemler uygulanmaktadır. Bu iki kamu örgütü dışında belki birde Adalet Bakanlığı'nda yargıç sınıfı için bu söylenebilir. Bunların dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında, kuruluşun özelliklerine ve çalışan personelin mesleklerine göre kiminde açık sistem ağırlıklı, kiminde kapalı sistem ağırlıklı karma personel sistemleri uygulanmaktadır. (Chapman, 1970, 75)

Açık ve kapalı sistemler gibi, karma personel sistemlerinin özelliklerini yararlı ve sakıncalı yönlerini sıralamaya gerek yoktur. Çünkü karma personel sisteminin uygulanmasının amacı, her iki sistemin sakıncalarından kurtulup, yararlı yönlerinden faydalanmaktır. Ancak sonuç olarak şu söylenebilir; 1989'dan sonra sosyalist sistemin çözülmesiyle kapitalizmin ve liberalizmin gelişimi,

devletlerin kamu yönetimlerinde, özelleştirme rüzgârlarının da etkisiyle açık (pozisyon) personel sistemine daha çok ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bir başka anlatımla; silahlı kuvvetlerdeki askeri personel, emniyet örgütündeki polislik mesleğindeki ve Adalet Bakanlığındaki yargıç sınıflarındaki kamu çalışanlarına, ömür boyu iş güvencesi sağlayan, ne iş yaparsa yapsın belirli görevlere gelenlere sürekli aynı hakların sağlandığı dönemin yavaş yavaş kapanmakta olduğu söylenebilir.

3. BAZI BATI ÜLKELERİNDE DEĞİŞİK LİYAKAT (YETERLİK) VE KARİYER (YÜKSELTİLME) UYGULAMALARI

Bu başlıkta konu, göreve almada uygulanan değişik sistemler olarak "merkezi", "bölgesel"(yerel) ve "karma" personel alma sistemleri alt başlıkları olarak özetle açıklanmaya çalışılacaktır.

3.1. Göreve Alınmada Uygulanan Değişik Sistemler

Daha önceki başlıklarda da kısaca vurgulandığı gibi, A.B.D. İngiltere, Fransa ve öteki Avrupa ülkelerinde kamu görevlilerinin göreve getirilirken seçme ve yarışma sınavı yapılması uygulamaları çok eski sayılmaz. A.B.D.'de ve Avrupa'da kamu görevi, belirli öğrenim görmüş, belirli kültürde ve yaşta olan herkesin yapabileceği iş gibi anlaşıyordu. Bu nedenle de göreve alınma büyük ölçüde iktidara gelen siyasi partinin istekleri doğrultusunda idi. Bazı ülkelerde ise yargıçlık, valilik gibi bazı kamu görevleri para ile satılan ve babadan oğula geçen makamlar olarak görülmüyordu.

Özellikle 20. yüzyılın 2.yarisından sonra günümüzdeki "liyakat" sistemi dediğimiz sistem tüm Batı ülkelerinde yerleşmiştir diyebiliriz. "Liyakat" sisteminin özü, her kamu görevi (makamı, pozisyonu) için o göreve en uygun olan kişinin getirilmesi esasına dayanır. Daha geniş bir anlatımla, kamu görevine getirilecek her düzeydeki görevli için objektif ölçülerde değerlendirmeler yapılmalı, gerektiğinde yarışma ve yeterlilik sınavları ile personel alınmalıdır. Çünkü kamu görevlisinin yapacağı görev, kamu hizmeti olarak tüm topluma yansıtacağından, verimli olursa toplum yararlanacak, verimsiz olursa da toplum zarar görecektir.

Kamu yönetiminin insan ögesi olan kamu personelinin işe (göreve) alınması konusunda günümüzde üç temel uygulamadan söz edilebilir. Merkezi sistem, yerel sistem ve karma sistem. Şimdi bu üç uygulama türünü yararlı ve sakıncalı yönleriyle özetlemeye çalışalım.

3.2. Merkezi Personel Alına Sistemi

Bu sistemin temel özelliği; tüm kamu kurum ve kuruluşları, her düzeyde ve her türlü meslek ve statüde işe (göreve) alacağı personelin hiç birim alamaz. Tüm kamu görevlileri, tek bir merkezi kuruluş (Devlet Personel Dairesi gibi) tarafından yarışma ve yeterlilik sınavı ile işe alınır. Devlet memurluğu ya da kamu görevliliği sınavları yazılı ve sözlü olarak yılda birkaç kez yapılır. Sınavı başarıları, ihtiyacı olan kamu kuruluşlarında görevlendirilir. Merkezi işe alma personel sistemi özetle şöyle çalışır. Tüm kamu kurum ve kuruluşları, yılın belirli aylarına kadar ihtiyaç duydukları kamu görevlisinin türünü ya da statüsünü (işçi, memur, sözleşmeli, geçici) mesleklerini ve tüm özelliklerini (mühendis, doktor, yönetici, temizlikçi, garson, öğretmen, kaymakam vb.) bu iş için kurulmuş olan merkezi kuruluşa bildirir. Bu kuruluş da tüm kamu kurum ve kuruluşlarından gelen istekleri birleştirerek, yazılı, sözlü, yarışma ve yeterlilik sınavları yaparak kazananları ilgili kuruluşlara bildirir. Bu sistemin ülkemizde tam anlamıyla uygulandığı tek yer üniversite seçme ve yerleştirme sınavlarıdır diyebiliriz. (Tortop, 2007,130)

Bu sistemin yararlarını şöylece özetleyebiliriz: Merkezi personel alma sisteminin en büyük yararı, "liyakat" sistemine en yakın sistem olmasıdır. Bu sistem, siyasi baskılardan ve etkilerden uzaktır. Merkezi sistemin bir başka yararı, personel alma ile görevlendirilen kamu kuruluşu, bu konularda yetişmiş gerekli ve yeterli uzmanları sürekli çalıştıracığından, nitelikli personelin seçilmesi sağlanabilir. Ayrıca, kamu yönetiminde çalışan tüm kamu görevlilerinin aylık, yıllık ve dönemlik personel istatistikleri sağlıklı olarak tutulacağından iş gücü planları hazırlanabilir. İki anlamda tüm kamu personelinin yaş dağılımları, cinsiyet özellikleri, öğrenim durumları, medeni durumları, gelir dağılımları gibi sosyolojik özelliklerinin de izlenmesi kolaylaşır. Merkezi sistemin özetlemeye çalıştığımız bu yararlarının yanında sakıncaları da vardır. Her şeyden önce, yerel yönetimlerin ya da ülkenin çok uzak yerleşim yerlerindeki kamu görevlilerinin alınması çok gecikecektir. Söz gelimi, bir köyün öğretmen, hemşire, hekim ihtiyacı ya da bir belde belediyesinin bir tek itfaiye eri ya da şoför ihtiyacı merkezi sistemi bekleyecektir. İkinci önemli sakıncası, merkezi sistemi uygulayan kuruluş ne kadar uzman çalıştırsa çalıştırsın, her kuruluşun ihtiyacı olan her düzeydeki personeli sağlıklı olarak belirlemesi pek kolay değildir.

Bu anlamda, söz gelimi en iyi müzik ya da resim öğretmenini, en iyi dâhiliye, beyin vb. uzmanını, en iyi şoför ya da aşçıyı seçmek için çok sayıda uzmanlar kurulunun çalıştırılması gerekir. Ayrıca bu kişilerin çalışacağı

bölgeler ve yerleşim yerleri de farklı olacağından, sağlıklı olarak belirlemek de kolay değildir.

3.3. Bölgesel ya da Yerel Personel Alma Sistemi

Bu sistemde, merkezi sistemin aksine her kamu kuruluşu, dahası her kamu kuruluşunun her birimi kendi ihtiyacı olan personelini kendisi işe (göreve) alır. Bu sistemin de değişik uygulamaları vardır. Kimi uygulamalar, tam anlamıyla özerk sayılan her birimin kendi personelini alması biçiminde, kimi uygulamalar da; her kamu kuruluşu bakanlık düzeyinde ise bakanlık olarak, üniversite ise, rektörlük olarak, genel müdürlük ise genel müdürlük olarak, belediye ise belediye olarak hem merkezin, hem de kendine bağlı alt birimlerin (bölge ve şube müdürlüklerinin, ilçe belediyelerinin, fakülte ve yüksekokulların) ihtiyacı olan personeli, kendi oluşturdukları personel birimlerince alırlar ve alt birimlerine dağıtırlar. Merkezi sistemin yararları ve sakıncaları olduğu gibi, yerel sistemin de kendine özgü yararlı ve sakıncalı yönleri vardır. Yerel personel alma sisteminin en büyük yararı her kuruluşun ve birimin kendisi için en uygun kişiyi belirleyebilmesi ve seçebilmesidir. Bir başka yararı kuruluşlar ve birimler, gereksinme duydukları her düzeydeki personeli, kısa sürede göreve alarak işlerin gecikmesi önenebilir. Bu sistemin bir başka yararı ise sistemin ucuz ve kolay işlemesidir. Sakıncalarına gelince; sistemin en büyük sakıncası; göreve (işe) alınacak personele ilişkin "hiyakat" sisteminin uygulanma güçlüğüdür. Daha geniş bir anlatımla; iktidardaki siyasi partinin merkez ve taşra (il, ilçe vb.) yöneticilerinin personel alacak kamu kuruluşları üzerindeki siyasi baskılarıdır. Gene bu anlamda bir başka sakınca özellikle küçük il, ilçe, belediye ve kuruluşlarda kişiler birbirlerini daha iyi tanıdıklarından, yetkili kamu yöneticilerinin (vali, kaymakam, belediye başkanı, bölge, il, şube müdürleri, bunların yardımcıları gibi) kamu kuruluşlarına kendi tanıdıklarının ya da yakın çevresinden kişilerin alınması yönündeki baskılar olabilir. Yerel personel alma sisteminin bir başka sakıncası da; özellikle gelişmemiş bölgelere, illere, küçük ilçe, kasaba ve köylere personel bulmadaki sıkıntılardır.

Bölgesel ya da yerel personel alma sistemini yararlı ve sakıncalı yönleriyle kısaca özetledikten sonra, Dünyada en çok kullanılan sistem olan karma personel alma sistemini özetlemeye çalışalım.

3.4. Karma Personel Alma Sistemi

Kamu kurum ve kuruluşlarının alınacak kamu personeline uygulanan en yaygın sistem budur. Şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki; Dünyada hiçbir devlet ya da kamu kuruluşu yoktur ki; her düzeydeki personelini sadece merkezi sistemle

ya da yerel sistemle göreve alsın. Hele bu tüm kamu yönetimi söz konusu olduğunda hiç olası değildir.

Aynen açık ve kapalı personel sistemlerinde olduğu gibi, bazı devletler ve kamu kuruluşları merkezi sistem ağırlıklı personel alma sistemi uygularken, bazı devletler ve kamu kuruluşları da bölgesel ve yerel ağırlıklı karma personel alma sistemi uygulamaktadır. (Chapman, 1979, 86)

Kamu yönetiminde karma personel sistemini çok ayrıntılı anlatmaya gerek yoktur. Çünkü bu sistem, merkezi ve yerel personel alma sisteminin sakıncalı yönlerini çıkarıp, yararlı yönlerinden faydalanmak amacı ile geliştirilmiştir. Türkiye'deki uygulamaya çok kısa olarak değinecek olursak, bizde de karma sistemin uygulandığı açıktır. Bizde kaymakamlık, müfettiş yardımcılığı vb. bazı kamu görevliliği için bakanlık ya da genel müdürlük düzeyinde merkezi sistem uygulanırken, kalan alt düzeydeki birçok görev için bölgesel ve yerel personel alma sistemi uygulanmaktadır. Siyasal kadrolar diyebileceğimiz valilik, büyükelçilik, müsteşarlık, genel müdürlük gibi üst düzey kamu görevlilikleri için ise, büyük ölçüde kariyer sistemi uygulanmaya çalışılmakta ve siyasi tercih de çoğu kez ön plana çıkabilmektedir.

Silahlı kuvvetler, emniyet ve yargıç sınıfı kamu görevlilerinde ise kapalı sistem içinde kariyer sistemi ağırlıklı bir personel alma sistemi uygulanmaya çalışılmaktadır.

Herhangi bir devletin kamu yönetimine girecek personeline uygulayacağı "personel alma" sistemi, devletin kamu görevlilerine sağlayacağı ekonomik ve sosyal haklarla da ilgisi vardır. Bu anlamda sözgelimi; Sağlık Bakanlığı Devlet Hastanelerinin gereksinme duyduğu uzman hekimleri merkezi sistemle (yarışma ve yeterlilik sınavı ile) göreve alırsa, hekimlere özel sektöre yakın ekonomik ve sosyal haklar sağlayamazsa, farklı bölgelerde ve yerlerde çalışacaklara farklı özendiriciler uygulayamazsa, duyuru yapılması, komisyonların oluşturulması, herkesi belirli merkezlere sınav için çağırmak gibi birçok işlemler yapılır, ancak başvuru sayısı çok az olursa, bunun da bir anlamı olmaz. Sonuç olarak; göreve almada merkezi sistemin uygulanabilmesi için "kamu görevliliği" özel sektöre göre daha çekici olursa, talep artacak, böylece çok başvuru içinden merkezi sistemle en uygun olan bulunabilecek, "liyakat" sistemine de işlerlik kazandırılmış olunacaktır. Aksi halde, kamu personelinin işe (göreve) alma sistemini merkezi yapmanın pek bir anlamı olmayacaktır.

Günümüzde Federal Almanya'nın devlet yapısı gereği merkezi personel alma sistemim uygulanması oldukça güçtür. Bazı federal düzeydeki kamu gö-

revülerinin merkezi sistemle göreve alındığı söylenebilir. Federal Almanya ve İsviçre (İsviçre'nin devlet yapısı da federal ya da birleşiktir) dışındaki Avrupa devletlerinin tümüne yakınında uzmanlık isteyen uzman hekimlik, ekonomistlik, üniversite öğretim üyeliği, büyükelçilik vb. gibi görevler ile siyasi kadrolar diyebileceğimiz müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, valilik ve bunların yardımcılıkları dışındaki ağırlıklı olarak genel idare hizmetlerine yeni alınacak kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunun merkezi sistemle göreve alındığı söylenebilir. (Tutum, 1979, 108)

Kamu görevlilerinin göreve alınmalarında uygulanacak sistemi etkileyen faktörlerden birisi de, göreve alınacak kamu görevlilerinin yapacağı işin (görevin) özelliğidir. Bu anlamda, Avrupa ülkelerinin tümüne yakınında kamu görevlilerinin ağırlıklı olarak genel idare hizmetlerini yerine getirenlerin 4 ayrı sınıfa ayrıldıkları söylenebilir. Bunlar; karar alıcılar (yönetici kesim) bu sınıfa girenleri de kendi içinde üst düzey, orta düzey ve ilk düzey yöneticiler olarak alt kümelere ayırabiliriz. İkinci gruba girenler, uygulayıcılar ya da "icracılar" dediğimiz kararları uygulayanlar. Üçüncü grup, işlemleri yapanlar, daktilo, kayıt vb. işleri yapanlar. Dördüncü gruptakiler ise, tüm kamu görevlilerinin yaptıkları işlerin malzeme, evrak, büro vb. gibi malların, ya da yerlerin taşınması, temizlenmesi, ısıtılması vb. işlerini yapanlar diyebiliriz. Bu son sınıfa girenler ülkemizde "müstahdem" ya da "hizmetli" sınıfına girmektedir.

3.5. Değişik Yükseltme Sistemleri

Memur statüsünde çalışan kamu görevlilerinin yükseltilmesi denilince büyük ölçüde kamu görevlisinin yöneticilik (İdarecilik) pozisyonlarına getirilmeleri anlaşılır. Kamu görevlileri dediğimiz kamu yönetiminin çalışanları içinde büyük çoğunluğu oluşturan "memur" statüsünde ve idare hukuku hükümlerine göre çalışanlar içinde çok değişik mesleklerden memur vardır. Bunlar, avukat, hekim, hâkim, mühendis, mimar, öğretmen vb. gibi. Tüm bu meslekleri kamu hizmeti olarak yapan memurları yönetenler de olacaktır. İşte mesleği ne olursa olsun, kamu yönetiminde memur statüsünde çalışan kamu görevlilerinden yönetici konumunda olanlar, değişik Avrupa devletlerinde değişik yönetici sınıfları içinde bulunurlar. Ülkemizde "Genel İdare Hizmetleri Sınıfı" içinde bulunan bu sınıf, değişik kademelerden oluşur. Bunlar kamu görevlilerinin çalıştığı kuruma göre de az çok değişmektedir. Genel olarak ilk-orta ve üst düzey yöneticiler olarak kümelenen dirilen bu kesim içindeki ilk kademe yöneticiler içine şef yardımcısı ve şefler, orta kademe yöneticiler içine müdür ya da şube müdürü, üst düzey yöneticileri içine de bölge müdürü, genel müdür, müsteşar ve başkan yardımcısı girer. Kurum düzeyinde ise, klinik şefi, servis

şefi, baştabip, başmühendis, başteknisyen, 1. müdür, 2. müdür, 3. müdür, 4. müdür, amir gibi çok değişik yönetici unvanları ve kadroları mevcuttur.

Avrupa ülkelerinde bu yönetim kademeleri genellikle 3 kademeden oluşur. En üst kademe, piramidin en üstünde yer alan ve sayıca da çok az olan karar verici konumunda bulunan üst yöneticiler ya da yüksek yöneticiler. Alınan kararları uygulayan icracı (uygulayıcı) konumunda olan genellikle orta kademe yöneticileri, ilk kademe ya da alt kademe yöneticileri dediğimiz, bu kararların yazım, kayıt ve izleme işlerinden sorumlu olanlar. Bunların dışında kalan kararları yazanlar, kayıt yapanlar genellikle bizdeki "limansız" ya da "düz memur" gibi isimlerle anılan kamu görevlileridir. Bunların dışındaki kamu hizmetlerinin yapılması ve yürütülmesi için binaların, araç ve gereçlerin, malzemelerin, tamiri, temizliği, ısıtılması, soğutulması, yeme, içme, dinlenme vb. işleri yapanlar genellikle memur statüsünde değil, işçi statüsünde ve iş hukuku hükümlerine göre çalışırlar. İşte kamu yönetiminde yükselme ya da "kariyer" dediğimiz konu kamu görevlilerinin bu sözü edilen yönetim kademelerine getirilmesidir. (Chapman, 1970, 157) Avrupa ülkelerinde devlet memurlarının yönetim kademelerinin basamaklarını çıkmaları büyük ölçüde siyasi baskılardan ve etkilerden arındırılmıştır diyebiliriz. Belki en üst düzey müsteşarlar ve yardımcılar politik etki altında kalabilir. Bunların bile sadece siyasi görüntüleri ya da politik tercihler sonucu değil, aynı özelliklere sahip kişiler arasından bakanın tercihi nedeniyle değişebilir. Çünkü Fransa'da, Almanya'da, İngiltere'de ve öteki Avrupa devletlerinde kamu yönetiminin yönetim kademeleri valilik, müsteşarlık, gibi çok az görevler dışında, kariyer sistemi dediğimiz sistemle çoğunlukla kurum içinden yapılan objektif değerlendirmelerle (yazılı ve sözlülerle) doldurulur. Bu sınavlara girebilmenin de bazı koşulları vardır. Bunlar ülkeden ülkeye değişmekle birlikte belirli sürelerle o kurumda çalışmış ve olumlu sicil almış olma, belirli yaşı doldurmuş olma ya da belirli yaştan büyük olmamak. Yönetim kademelerine göre değişmekle birlikte, ilk düzey için lise, orta ve üst düzey için üniversite ve üniversitelerin hukuk, kamu yönetimi gibi belirli bölümlerini bitirmiş olma koşulları aranmaktadır. Ayrıca kamu görevlilerinin görevleri sırasında hizmet içi eğitim yolu ile sürekli eğitime tabi tutuldukları ve bu eğitimlerin yükseltilmelerde etkili olduğu da bir başka gerçektir.

Avrupa devletlerinin büyük çoğunluğunda kamu görevlilerinin yükseltilmelerinin politik etkilerden çok büyük ölçüde arındırılmış olması, kamu görevlilerin yöneticilik kademeleri için olumlu yönde motive etmektedir. Yöneticilik kademelerine yükseltilmeye siyasi etkilerden arındırmanın bir yolu, bu

kademeler için yapılan yazılı, sözlü sınav ve değerlendirme komisyonlarında memur sendikalarından, örgütlerden ve üniversitelerden temsilcilerin bulunmasıdır. Ayrıca, yöneticilik kademeleri için olumlu sicil alma koşulu da olduğundan, sicil ve değerlendirmelere karşı da memurlar itiraz haklarını kullanabilmektedirler.

4.LİYAKAT (GÖREVE ALMA) VE KARİYER (YÜKSELTİLME)'DEN KAYNAKLANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu başlık da üç alt başlıktan oluşmaktadır. İlk alt başlıkta, Türk kamu personel yönetimindeki "liyakat" (göreve alma)'dan, 2. Alt başlıkta ise "kariyer" (yükseltilme)'den kaynaklanan sorunlar, çok özetle ortaya konmaya çalışılacak, 3. Alt başlıkta ise; bu sorunlara bağlı olarak kısa kısa öneriler geliştirilecektir.

4.1. Liyakat 'tan Kaynaklanan Sorunlar

Türk kamu personel yönetiminin en önemli sorunlarından birisi de kuşkusuz "liyakat" ilkesine bir türlü işlerlik kazandırılmamasıdır. Liyakat sözcüğünün layıktan geldiği vurgulanmıştı. Bu anlamda Türk kamu yönetiminde görev alacak her tür kamu personeline, hem göreve alınırken, hem de çalıştığı sürece kariyer ilkesi uygulanırken, o göreve en uygun (layık) olanlar, objektif (yansız) yapılan sınav ve değerlendirmelerle belirlenmelidir. Bir başka yaklaşımla "adama iş" değil, "işe adam" ilkesi uygulanmalıdır. Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi tam anlamı ile uygulandığında, personele ilişkin sorunlar büyük ölçüde çözülmüş olacaktır. Bu ilkenin sağlıklı olarak uygulanamayışının temelde 2 nedeni vardır. Bunlardan ilki; devlet memurluğu, ekonomik ve sosyal yönleriyle çok çekici olmadığından çok nitelikli ve yetişmiş meslek elamanları kamu yönetiminde çalışmaya pek istekli değildirler. İkinci neden ise, hem göreve alınırken hem de çalıştığı sürece yükseltilme, ilerleme ve yer değiştirmelerde yansız değerlendirmeler ve sınavlar, pek sağlıklı yapılamamaktadır. Bunun da temelde iki nedeni olduğu söylenebilir. Birisi, kamu kuruluşlarına siyasi baskılarla memur alınmakta ve çalışanların değerlendirmelerinde de aynı baskılar sürmektedir. İkincisi de siyasi baskılar yanında yakınlık (hısım, akraba, hemşeri ya da ideolojik yakınlık) ilişkileri de önemli rol oynamaktadır.

Bunun çözüm yolu da; kamu kuruluşlarına statüsü ne olursa olsun (işçi, memur, geçici, sözleşmeli vb.) personel alınırken sınavlar, hem merkezi yapılmalı (Ö.Y.S.M.nin halen yaptığı sınavlar gibi) hem de yerel düzeylerde oluşturulacak sınav komisyonlarında kurum yöneticilerinin yanında üniversitelerin ve çalışanların örgüt temsilcilerinin de bulunması sağlanmalıdır.

Türle kamu personel yönetiminde memur statüsünde çalışanlardan kendi özel yasaları bulunan üniversite akademik personeli, hâkim ve savcılar ile subay ve astsubayların liyakatin uygulanması bakımından, kariyerin uygulanmasında olduğu gibi ek sorunları yoktur. Ayrıca, 657 Sayılı yasaya doğrudan bağlı olan 10. sınıf içinde emniyet, sağlık, mülki idare, avukatlık gibi sınıfların da bu anlamda çok fazla sorunları yoktur diyebiliriz.

4.2.Kariyeden Kaynaklanan Sorunlar

657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 3. maddesinin b fıkrasında kariyer şöyle tanımlanmıştır: "Devlet memurlarına yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktadır." Bu tanımdan da anlaşılabilceği gibi; hangi sınıf içinde bulunursa bulunsun her memur, gördüğü öğrenim, yaş ve kıdemine uygun bir göreve ilk kez başladıktan sonra, o sınıfın en üst derecelerine ve gerektiğinde en üst görevlerine (pozisyonlarına ya da kadrolarına) kadar yükselebilmek hakkına sahip olmalıdır. Bu da memurların, göreve başladıktan itibaren başarılı çalışmaları, çalışma içinde gördüğü hizmet içi eğitim ve üst yöneticilerin objektif (yansız) değerlendirmeleri ve daha üst görevler için yapılacak sınavlarla olmalıdır. Bir başka anlatımla; her memur, görev yaptıkça, yaptığı görevle ilgili olarak hizmet içi eğitimlerle de desteklenerek uzmanlaşır.

Türk kamu yönetiminde "memur" statüsünde çalışan kamu görevlilerinin kariyer açısından sorunları için şunlar söylenebilir: Devlet memurları içinde 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Yasasına tabi olan subay ve ast subayların kariyerleri, (yükseltilmeleri, terfileri vb.) kendi hükümlerine göre yapıldığından pek fazla sorunları olduğu söylenmeyebilir. 2914 sayılı Üniversite Personel Yasasına tabi akademik personel için de benzer şeyler söylenebilir. Çünkü üniversitelerde araştırma görevliliğinden itibaren master ve doktora dereceleri öğrenimle (diploma ile) kazanılmaktadır. Doçentlik, Üniversitelerarası Kurulca yapılmaktadır. Belki yardımcı doçentlik ve profesörlük kariyerleri için az da olsa sorunlar olabilir. Çünkü bu kariyerleri (unvanları) üniversiteler vermektedir. 2802 sayılı yasaya tabi hâkimler ve savcılar için de durum hemen hemen aynıdır. Hâkimlik ve savcılık mesleğine girdikten sonra 1.derecelere kadar yükselmenin değerlendirmelerinde "Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun" büyük rolü vardır.

Doğrudan 657 sayılı Devlet Memurları Yasasına tabi olan memurların bazı sınıflarında "kariyer" ilkesinin uygulanması açısından fazla sorun bulunmazken, bazı sınıflar için sorunlar yaşanmaktadır. Bu anlamda; emniyet hizmetleri sınıfı,

kendi kuruluş yasaları ile kariyer ilkesini düzenlemiştir. Mülki idare amirliği, milli istihbarat, din hizmetleri, eğitim-öğretim hizmetleri, teknik hizmetler ve sağlık hizmetlerinde de bu meslekleri yapanlar açısından pek fazla kariyer sorunu yoktur denebilir. Kariyer ilkesinin uygulanması açısından en büyük sorun Genel İdare Hizmetlerinde çalışanlar ile yardımcı hizmetler hariç öteki 9 sınıf içinde bulunanlarla ilgili bakanlığın merkez ve taşra uzantılarında ve kuruluşlarında yöneticilik pozisyonunda çalışanlarda yaşanmaktadır. Konuyu biraz açacak olursak, günümüzde, Milli Eğitim Bakanlığının, Sağlık Bakanlığının, merkez ve taşra uzantıları ile yerel yönetimlerin hemen hemen tüm birimlerinde ilk (şef yardımcısı, şef) orta (müdür yardımcısı, müdür) ve üst düzey (daire başkanı, il, bölge müdürü, genel müdür, müsteşar ve bunların yardımcıları) yönetici pozisyonlarında (konumlarında) çalışan kamu yöneticilerinin tümüne yakını, çalıştığı kuruluşun hizmet verdiği alanla ilgili eğitim- öğrenim görmüş kişilerden oluşmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığının merkezinde, il ve ilçeleri ile okullardaki yöneticilerin çok büyük çoğunluğu branş öğretmenleridir, (matematik, fizik, biyoloji vb.) Sağlık Bakanlığında aynı şekilde hekim ya da sağlık kökenlidir.

4.3. İşe Alma, (Liyakat) ve Kariyer (Yükseltilme)'e İlişkin Öneriler

1. Türk kamu yönetiminde memur statüsünde kamu görevlileri alınırken liyakat ilkesine mutlaka uyulmalıdır. Bunun için merkezi yönetimin merkez ve taşra kuruluşlarına alınacak her türlü memurlar (tüm sınıflar için) merkezi sistemle sınavlar yapılmalı ve bu sınavların değerlendirme komisyonlarında memurların örgüt temsilcileriyle üniversitelerin ilgili fakültelerinden temsilciler bulunmalıdır.

2. Yerel yönetim kuruluşlarına alınacak memurlar için de aynı uygulama yapılmalı, ancak sınavlar en azından il merkezlerinde en büyük mülki idare amirlerinin gözetiminde ve denetiminde yapılmalıdır.

3. Tüm kamu kuruluşlarında çalışan memurların görevleri sırasında çalıştıkları sürece ilerleme ve yükseltilmeleri de yansız değerlendirmeler sonucu yapılmalıdır. Bir başka anlatımla, kariyer ilkesi yerleştirilmeli, kariyer ilkesi için liyakat ilkesinin uygulanması şarttır. Bunun oluşabilmesi için de değerlendirme kurullarında, komitelerinde ya da komisyonlarında kurumun uzmanlarının yanı sıra, memur örgütlerinin temsilcileri ve üniversitelerin ilgili fakültelerinden öğretim üyeleri de mutlaka bulunmalıdır.

4. Türk kamu personel yönetiminde şu andaki uygulanan sınıflandırma sistemi tümüyle yemden yapılandırılmalıdır. Askeri (subay ve astsubaylar)

personel, üniversitelerdeki akademik personel ile hâkim ve savcılar kendi yasalarına göre sınırlandırıldıklarından şimdilik pek fazla bu anlamda sorunlar yoktur denebilir. Ancak 657'ye tabi 10 sınıf çok karmaşıktır. Bu da sınıf içinde özellikle de yönetici konumunda olanların da bulunduğu genel idare hizmetleri sınıfı, yemden ele alınıp, yem bir yönetici sınıf ile denetim sınıfı oluşturulmalıdır.

5. Yönetici sınıf, kendi içinde ilk, orta ve üst düzey yönetici sınıf diye alt gruplara ayrılabilir.

6. Tüm sınıflardaki yönetici pozisyonunda olanlar, yönetici sınıf içine alınmalıdır. Özellikle sağlık, teknik, eğitim, din, emniyet hizmetleri gibi sınıflarda bulunup da ilk, orta ve üst düzey yöneticilik pozisyonlarında çalışanlar, yönetici sınıfa alınmalıdır. Yönetici sınıfına girmenin koşulları da getirilmelidir. Bu anlamda, hükümetin ya da bakanın istediği teknik eleman, sağlık elamanı, din görevlisi, öğretmen, müsteşar, genel müdür, daire başkanı, il müdürü, bölge müdürü ya da vali olmamalıdır.

7. Türk kamu yönetiminde personel değerlendirmesi, (liyakat ilkesi) başlanılarak uygulanabilecek kamu kuruluşlarından özel sektör kuruluşlarında uygulanan personel, örgüt, iş ve personel analizleri gibi yönetim biliminin geliştirilen yöntemlerde yapılmalı ve bu uygulamalar kamu kuruluşlarına yerleştirilmelidir.

8. Bugünkü derecelendirme sistemi, yemden gözden geçirilip, derecelendirmeler her sınıf için ayrı ayrı yapılmalıdır. Bu anlamda memurlar, sınıfları içinde çalıştıkları sürece (emekli olana kadar) yükselme olanağına kavuşmalıdır. Bu günkü sistemde bazı sınıflardaki memurlar, 20 yılda 1. derece 4.kademeye geliyor, belki 10 yıl daha aynı derece ve kademede kalıyor. Çünkü daha üst derece ve kademe yoktur.

9. Günümüzde uygulanan 10 sınıf içindeki memurlar arasında bazı karmaşıklıklar yaşanmaktadır. Özellikle sağlık, teknik, eğitim, emniyet gibi sınıfların netleştirilmesi gerekir. Bunun için de sınıflandırmadan amacın, kamu kuruluşunun yaptığı kamu hizmeti mi, yoksa kamu kuruluşunda çalışan memurun yürüttüğü meslek mi geçerli olacaktır. Söz gelimi, Sağlık Bakanlığının hastanelerinde çalışan memurlardan hangi mesleği yapanlar sağlık sınıfından sayılacaktır. Sadece sağlıkla ilgili öğrenim görüp, sağlık görevi yapanların yanında, kimyagerlik, biyoloji öğrenimi görüp hastanelerin laboratuvarlarında çalışanlar, teknik hizmetler sınıfına mı, yoksa sağlık sınıfına mı gireceklerdir. Aynı şekilde, yöneticilik öğrenimi görüp hastane yönetiminde çalışanlar, sağlık sınıfına mı gireceklerdir.

10. 657 sayılı Yasaya göre, memurların göreve başlama dereceleri açısından tek ölçü, öğrenim olmaktadır. Öğrenim itibarıyla lise ile yüksekokul arasında bazı sınıflar için çok büyük fark varken, lisansüstü öğrenim için bu fark çok azdır. Bu anlamda ortaokul ile lise arasında 1 derecelik farka karşın, lise ile üniversite arasında yerme göre 5 derecelik fark vardır. Ortaokul mezunu 14.dereceden, lise mezunu 13.dereceden göreve başlarken, 4 yıllık bazı yüksekokul mezunları 8.dereceden göreve başlamaktadırlar. Yüksekokul mezunları yüksek lisans (master) öğrenimi görürlerse (süresi en az iki yıldır) 1 kademe ilerlemesi, doktora öğrenimi görürlerse (süresi en az dört yıldır) 2 kademe ilerlemesi alırlar. Bir başka anlamda, devlet memuru, 6 yıl lisansüstü öğrenim görürse (master ve doktora) toplam 1 derece yükselmesi yapacak demektir. Oysa 1 derecelik fark 3 yıllık ortaokul ve lise için uygulanmaktadır. 4 yıllık yükseköğrenim için yerine göre 5 derecelik fark uygulanmakta, 6 yıllık master ve doktora için 1 derecelik fark uygulanmaktadır. Çağımız uzmanlaşma çağı olduğundan lisansüstü öğrenim devlet memurları için de çekici hale getirilmelidir. Ayrıca, özellikle üst düzey kamu yöneticiliği kadroları için kamu yönetimi alanında lisansüstü öğrenim mutlaka tercih nedeni olmalıdır.

KAYNAKÇA

ASLAN, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 2005.

..... **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, Türkiye ve Orta Doğu

Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 2006.

CUAPMAN, Brian, İdare Mesleği ve Avrupa'da Devlet Memurluğu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara. 1970 (Çeviren: Cahit Tutum).

ERGÜN, Turgay, **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1988.

FİŞEK, Kurthan, Yönetim, Paragraf Yayınları, Ankara 2005.

GOURNAY, Bernard, **Yönetim** Bilimine Giriş, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara. 1971 (Çeviren: İhsan Kuntbay).

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Turan Kitabevi, Ankara 2004.

GÜLER, Birgül Ayman, Kamu Personeli, İmge Yayınevi, Ankara 2005.

ÖZTEKİN, Ali, Yönetim Bilimine Giriş, Turan Kitabevi, Ankara 1997.

..... Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri,

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayını, Ankara 1998.

..... Yönetim Bilimi, Siyasal Kitabeyi, (3. baskı) Ankara 2005.

SİMON, Herbert ve Diğerleri, Kamu Yönetimi, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1985, (Çeviren: Cemal Mihçioğlu).

TORTOP, Nuri, Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara 2006.

.....İnsan Kaynakları Yönetim, Nobel Yayınları, Ankara 2007.

TUTUM, Cahit, Personel Yönetimi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1979.

WILSON, Q James, Bürokrasi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1996 (Çeviren: Selçuk Yalçındağ, Doğan Canan, Yücel Ertekin).

KAMUDA KRİZ YÖNETİMİ VE TÜRKİYE'DE KRİZ YÖNETİMİ TEŞKİLATLANMASI

Doç. Dr. Turgut GÖKSU*

GİRİŞ

Toplumların hayatında toplumun tarihine damgasını vuran önemli anlar, dönüm noktaları vardır. Aniden ortaya çıkan ve toplumların İktisadi, sosyal, siyasi, İdarî hayatlarını tehdit eden krizler bu dönüm noktalarını, kilometre taşlarını oluştururlar. Sebeplen ister tabii, ister diğer (örgütsel, ekonomik...) her ne olursa olsun, toplumlar ağırlık derecesine göre bu krizleri unutamazlar.

Krizin mümkünse ortaya çıkmasını engellemek, mümkün değilse onu en az hasarla atlatmak, gerekli dersleri çıkarmak amacıyla her ülke ve toplum değişik şekillerde teşkilatlanmaya gitmektedir. Bu teşkilatlanmanın şeklini belirleyen, ülkenin idari, siyasi, tarihi, sosyal yapısı ve geçmişiyle birlikte özellikle yaşadığı krizlerdir. Her bir büyük kriz yapısal değişiklik gereğim ortaya çıkarır, en azından bunu düşünsel planda yapar.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti de kuruluşundan günümüze kriz yönetimi konusunda farklı teşkilatlar kurmuş farklı yapılanmalara gitmiştir. Bu çalışmada 2008 yılı ilk çeyreği itibariyle ülkemizdeki mevcut kriz yönetimi merkez teşkilatlanması genel İratlarıyla ele alınacaktır. Çalışmalarıyla krizlere müdahalede en önemli yardım birimlerimizden olan ancak yönetim yapısı itibariyle devlet organları içerisinde yer almayan Kızılay gibi teşkilatlar bu çalışmanın dışında tutulmaktadır.

A.KRİZ VE KRİZ YÖNETİMİ

1. Kriz Kavramı

Batı kökenli bir terim olan kriz kelimesi dilimizde son zamanlarda kullanılmaya başlanmıştır. Kriz, bilim literatürüne 30-40 yıl önce girmiş hır kavramdır (Tutar, 2004:17) ve özellikle son 10-15 yıldır üzerinde pek çok

* Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi.

bilimsel çalışma yapılmıştır (Aykaç, 2001:2). Kriz kavramı dilimize İngilizce “crisis” kelimesinin okunuşundan kazandırılmıştır. Bu kelime de Latince “krinein”, Grekçede “krisis” köklerinden türetilmiştir. Kriz kavramı Çince “Weiji” diye söylenen ve fırsat ve tehlike anlamlarına gelen iki simgeden meydana gelmektedir (akt. Örnek, 2006:4). Ülkemizde daha önceleri buna karşılık olarak “buhran”, “bunalım” gibi kavramlar kullanılmaktaydı. Kriz kavramı “afet”, “felaket” durumlarını da içermektedir.

Kriz, kısaca, aniden gelişen; bir örgütün, bir toplumun varlığını veya hedeflerini tehdit eden ve acilen önlem alınması gereken bir durumdur. Halil Can, krizi "bir örgütün üst düzey hedeflerini tehdit eden bazen de örgütün yaşamını tehlikeye sokan ve ivedi tepki gösterilmesini gerektiren; örgütün kriz öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kaldığı gerilim yaratan bir durumdur" diye tanımlamaktadır (2002:333). En geniş örgüt olan devlet ve topluma tanımı uyarlanacak olursa kısaca toplum ve/ya devlet yapısını, hayatını tehlikeye sokan ve ivedilikle tepki verilmesi gereken, toplumun ve devletin kriz öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kaldığı gerilim durumudur diye tarif edilebilir.

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği’nde ise kriz hali; “Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik hasırına tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabi afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu haller” olarak tanımlanmaktadır (m.4).

Yine aynı yönetmelikte, bu kriz hallerinden olağanüstü hal, seferberlik ve savaş halleri de tanımlanmıştır. Buna göre; olağanüstü hal “Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıkları veya ağır ekonomik bunalım halleri ile Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzeninin veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi bir şekilde bozulması durumu”; seferberlik, “Devletin tüm güç ve kaynaklarının, başta askeri güç olmak üzere savaşın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması, toplanması, tertiplenmesi ve kullanılmasına ilişkin bütün faaliyetlerin uygulandığı, hak ve hürriyetlerin kanunlarla kısmen veya tamamen sınırlandırılması hali”; savaş ise “Devletin bekasını temin etmek, milli menfaatleri sağlamak ve milli hedefleri elde etmek amacı ile, başta askeri güç olmak üzere Devletin maddi ve manevi

tüm güç ve kaynaklarının hiç bir sınırlamaya tabi tutulmadan kullanılmasını gerektiren silahlı mücadele” şeklinde tarif edilmiştir (m.4). Yine aynı yönetmelikte kriz halinin krize neden olan durumun ortadan kalkması veya gerginliğin tırmanması ile ülkede olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali uygulamasına geçildiğinde sona erdiği belirtilmektedir (m. 14). Ancak akademik anlamda olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali gibi durumların her birisi birer kriz durumlarıdır. Hatta savaş durumu bir ülke için en büyük kriz hallerinden birisidir.

Kriz halinde örgütte ve toplumda hayat normal seyrinde devam ederken bu normal gidişatı önemli ölçüde değiştiren bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu durum örgütün düzenini bozmakta, hatta onun hayatını, varlığını tehdit etmektedir. Önem alınmadığı takdirde örgüt sarsılabilir, çökebilir veya ortadan kalkabilir. Deprem, yangın, sel baskını, savaş, terör saldırısı, ani ve ciddi bir hastalık, işyerinin veya ülkenin ekonomik bunalıma girmesi, işçi çıkarılması gibi durumlar hep birer kriz durumlarıdır.

Can, örgütlerde krizin temel özelliklerini şöyle sıralamaktadır (2002:333):

- Kriz durumunun tahmin edilememesi,
- örgütün tahmin ve önleme mekanizmalarının yetersiz kalması,
- örgütün amaç ve varlığını tehdit etmesi,
- üstesinden gelmek için atılması gereken adımların kararlaştırılması için yeterli bilgi ve zamanın bulunmaması,
- ivedi müdahale gerektirmesi ve
- karar alıcılarda gerilim yaratması."

Ayrıca krizlerin mevcut insan kaynakları da dahil olmak üzere maddi kaynaklara tehdit yöneltmesi bir diğer özelliğidir (Tutar, 2004:17-18).

Kriz başta da belirtildiği gibi aniden oluşup gelişen bir olgudur. Krizin temel olarak üç dönemi vardır:

- Kriz uyarıcılarının oluşum ve gelişimi,
- kriz dönemi ile
- çözümle dönemleridir.

İlk aşamada kriz sinyal vermeye başlamış ancak yönetim henüz bunun farkına varamamıştır. Uyarıcıları alacak olan mekanizmalar henüz harekete geçmediğinden kriz, bunu çözecek üst makamlara da iletilmemiştir. Eğer bu dönemde kriz sinyalleri doğru alınamaz ve çözüm üretilmezse kriz başlamış olur. Her dönemde olduğu gibi bu dönemde liderliğin önemi büyüktür.

İkinci aşamada kriz ortaya çıkmış iyice belirginleşmiştir. Kriz sinyalleri algılanamamış veya yeterince başlamadan bastırılmamışsa kriz ortaya çıkar. Bu dönem "Personel, idari yapı, ideoloji, genel amaçlar ve izlenen stratejilerin daha dikkatlice gözden geçirildiği dönemdir. Eğer yönetim de değişiklik yapmak gerekiyorsa yapılmalıdır. Ancak bunun yem bir krize yol açmamasına çalışılmalıdır. Çünkü yöneticilerin değiştirilmesi halef ve selefin yeteneklerine bağlı olarak çalışanların (ya da toplumun) moralini düzeltir ya da bozar.

Kriz döneminde genellikle denetim merkezileşir, korku ve panik yaşanır ve karar alma süreci bozulur.

Üçüncü ve son dönem olan çözülme döneminde ya kriz bastırılır ya da örgüt krizi çözemez ve yok olur.

Kriz çeşitleri konusunda farklı kategorileştirmeler yapılmaktadır. Ülkemizde konu hakkında yazarların yaptıkları sınıflamalar yanında Başbakanlık Kriz Yönetmeliğinde de, ileriki sayfalarda görüleceği üzere, bir sınıflandırma yapılmıştır. ABD'deki Kriz Yönetimi Enstitüsü (ICM) ise dörtlü bir ayırım yapmaktadır (akt., Kadıbeşgil, 2002:38):

1. Tabii afetlerin (Acts of God) neden olduğu krizler,
2. Mekanik problemlerin oluşturduğu krizler,
3. İnsan hatalarından kaynaklanan krizler ve
4. İdari kararların ya da kararsızlıkların yol açtığı krizler.

2. Kriz Yönetimi Süreci

Kriz yönetimi "olası kriz durumuna karşılık, kriz sinyallerinin yakalanarak değerlendirilmesi ve örgütün kriz durumunu en az kayıpla atlatabilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve uygulanması sürecidir" şeklinde tanımlanabilir (Can, 2002:337). Kriz yönetiminin temel amacı mümkünse krizi ortaya çıkmadan önlemek, mümkün değilse örgütü kriz durumuna hazırlamak ve krizi en az hasarla atlatmaktır. Bazen de krizler yönetici için yeni fırsatlar yaratır. Görüldüğü gibi kriz özetle özel bir durumdur ve özel tedbirlerle özel bir yönetim gerektirmektedir (Aykaç, 2001:2).

Kriz yönetimi sürecinin beş aşamalı olduğu görülmektedir (Can, 2002:337-340). Bunlar:

- Kriz sinyalinin alınması,
- Krize hazırlık ve korunma,

- Krizin denetim altına alınması,
- Normal duruma dönüş ve
- Öğrenme ve değerlendirme.

Birinci aşamada krizin ortaya çıkmadan gönderdiği sinyallerin yönetici (lider) kadro tarafından erkenden alınması gerekir. Duyarlı liderler kriz sinyallerini erkenden alır. Örneğin, araçları tahrip, homurdanmalar, duvarlara yazılan yazı ve çizilen resimler personel krizlerinin sinyalleridir. Önceki kriz deneyimleri varsa bu aşamada lidere yardım eder.

İkinci aşamada alınan bu sinyaller değerlendirilerek sorunlarla (krizle) baş edebilmek için gerekli hazırlıklar yapılır. Bazen yönetim kriz sinyallerini değerlendirmede hareketsiz kalabilir. Harekete geçememe (atalet) nedenleri şunlar olabilir:

. Ortaya çıkan tehlike veya fırsatın geçici olabileceği düşüncesi ve dolayısı ile "bekle gör" politikasının cazip görülmesi,

. Değişikliğin mevcut dengeyi bozacak olması, dolayısı ile pahalıya mal olacağı veya yeni problemler çıkaracağı endişesi,

. Geçmiş başarıların mevcut politika ve uygulamalarla kazanılmış olması sebebi ile yöneticilerin mevcut faaliyetlere bağlı kalma eğilimi.

Üçüncü aşamada yönetime daha fazla iş düşmektedir. Liderliğin rolü ve önemi bu dönemde daha da artar. Tepe yönetim hemen harekete geçmesi ve daha aktif olması gerektiği durumdur.

Dördüncü aşama iyi bir kriz yönetimiyle ortamın sakinleştiği, normal hayata döndüğü dönemdir.

İyi bir kriz yönetimiyle eğer kriz atlatılmışsa ve normal hayata dönmüşse artık bu krizden alınması gereken derslerin ele alınması gereken son aşamaya gelinmiştir. Bu aşamada krizin bir değerlendirmesi yapılır. Krizin getiri ve götürüleri analiz edilerek yine benzer bir kriz yaşanması durumunda en az hasarla atlatılması için gerekli tedbirler ele alınır.

3. Kamuda Kriz Yönetimi

Kriz yönetimi kamu örgütleriyle özel örgütlerde farklılıklar arz etmektedir. Bu farklılıkları Burhan Aykaç özetle şöyle belirtmektedir. Kamu örgütleri en başta yavaş hareket etmekte, mevzuata aşırı bağlılıktan dolayı esnek bir yönetim sergileyememektedir. Yöneticiler kriz durumunda gerekli olan inisiyatif alana-

maktadırlar. Ayrıca kamu kurumlarının yeni gelişmelere fazla duyarlı olmaması sonucu ani gelişmelere tepki vermekte gecikmesidir (2001).

Devasa devlet örgütünün parçaları olan kamu kurum ve kuruluşları bu büyüklükleriyle yavaş hareket eden, karar alan örgütlerdir. Bu teşkilatların çalışma şekillerini ve düzenlerini çok detaylı bir şekilde düzenlenmiş mevzuat hükümleri belirlemektedir. Yöneticiler ve genel olarak tüm personel bu hükümlere bağlı kalmak durumundadırlar. Mevzuata aşırı bağlılık da esnek bir yönetim uygulanmasını engellemektedir. Hâlbuki kriz yönetimi esnek bir yönetimi öngörmektedir. Ayrıca yönetime geniş bir inisiyatif tanınmadığı gibi yöneticiler de hukuki, siyasi örgütsel nedenlerden dolayı inisiyatif kullanmamakta, kullanamamaktadırlar. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşları yeni gelişmeleri hızla takip edememekte bu da krize yakalanma risklerini artırmaktadır.

Bu engellerin aşılması için yöneticilere daha çok inisiyatif verilmesi, yöneticilerin yetkilerinin artırılması, bürokratik engellerin aşılması, esnek bir yönetim anlayışının getirilmesi gerekmektedir (Hart ve Rosenthal, 1993; Rosenthal ve Kouzmin, 1997:277).

B.TÜRKİYE’DE KRİZ YÖNETİMİ TEŞKİLATLANMASI

Türkiye’de kriz yönetimi teşkilatlanmasında genel olarak söylenebilecek olan husus tüm kriz çeşitleriyle görevli bir tek kurum ya da kuruluşun olmadığı, farklı teşkilatların farklı veya benzer konularda görevli olduğudur. Son yıllarda dağınık olan bu yapının bir tek kurum, çatı altında toplanması çabaları maksadın aksine yem bir kurum daha ortaya çıkarmıştır. Farklı bakanlıklara bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü gibi kurumların tek bir çatı altında toplanması yerine Başbakanlık Kriz Yönetimi Merkezi, Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü gibi yeni yapılar oluşmuştur.

Birleşme, tek çatı altında bulunma etkililik ve verimlilik açısından gereklidir. Aynı ya da benzer görevin farklı teşkilatlarca yapılması kaynakların israf edilmesine yol açmaktadır. Çoklu yapı ayrıca koordinasyon sorunlarına yol açmakta, bu da en azından krizin çözümünün gecikmesine sebep olmaktadır.

Bu kurumların tek çatı altında birleşmemelerine sebep ilk olarak bürokratik direnç (örgütsel taassup) gösterilebilir. Teşkilatlar küçülmek, yok olmak yerme varlığını devam ettirmek ve büyümek isterler. Birleşme olacaksa kendi çatılarının altında olmasını arzu ederler.

İkinci olarak bir kurumun kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılması kanunla olmakta ve kanun çıkarılması sürecinde de bu kararların alınması değişik nedenlerle zor görünmektedir.

Son olarak siyasi sebepler de birleşememede etkili olmaktadır. Koalisyon hükümetleri zamanında ki 1990'lı yıllar koalisyonlarla geçmiştir, partiler bu kurum ve kuruluşları bölüşmektedirler. Bir kurumu bir parti alırken diğerini de diğer parti almaktadır. Bir çatı altında birleşme partiler ve partililer açısından güç ya da mevzi kaybı olarak görülmekte, böylece de birleşme olmamaktadır. Bu çalışmada kurumlar tek tek ve aradaki ilişkiler çerçevesinde ele alınacaktır.

1. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi

Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi (BBKYM) Türkiye’de kriz yönetimi konusundaki en geniş yetkili ve en tepedeki organdır. Her ne kadar net bir hiyerarşi söz konusu değilse de görev, yetki, teşkilatlanma olarak en tepedeki kurumdur denilebilir.

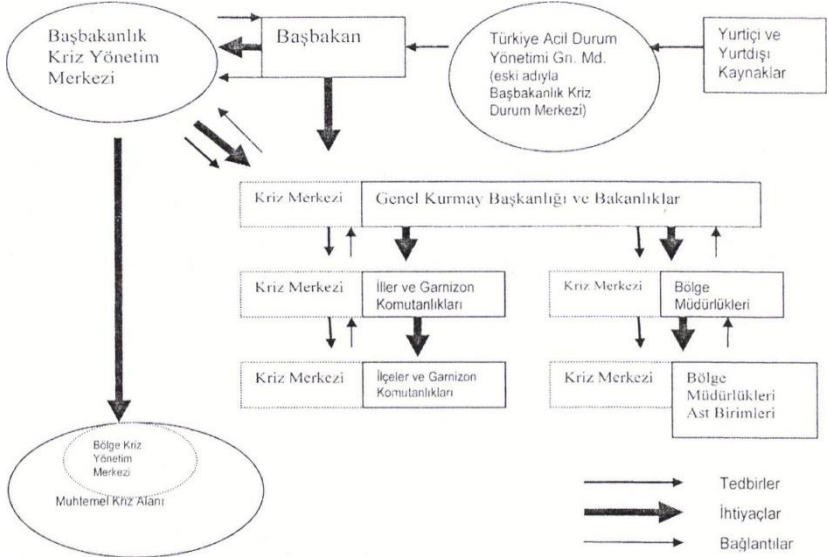
BBKYM, 30.9.1996 tarih ve 96/8716 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile (RG 22872 sayılı ve 9.1.1997 tarihli) çıkarılan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği’ne istinaden kurulmuştur.1 Yönetmeliğin içeriğine bakıldığında milli güvenlik kaygılarının ön planda olduğu bariz bir şekilde görülebilir. Her ne kadar sonradan yapılan ilavelerle de kapsam genişletilmiş hemen hemen tüm kriz çeşitleri “kriz” kavramı içerisinde mütalaa edilmişse de milli güvenliğe yönelik tehditler öncelikli olarak vurgulanmıştır. Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Genel Sekreterliğine verilen görevler ve merkezin burasının bünyesinde teşkil edilmesi de yapılanmanın askeri yanı milli güvenlik yönünü göstermektedir.

Ayrıca yönetmeliğin tanımlar kısmına bakıldığında kriz hali, “Devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü ile milli hedef ve menfaatlerine yönelik hasmane tutum ve davranışların, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya hak ve hürriyetlerin ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabii afetlerin, tehlikeli ve salgın hastalıkların, büyük yangınların, radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olayların, ağır ekonomik bunalımların ve iltica ve büyük nüfus hareketlerinin ayrı ayrı veya birlikte vuku bulduğu hal” şeklinde tarif edilmektedir. Tanımın giriş kısmı yine milli güvenlik kaygısını yansıtmaktadır. Tanımlar kısmında ayrıca verilen olağanüstü hal, seferberlik, seferberlik hah, savaş, savaş halı gibi kavramlar da bu kaygıyla ilgilidir.¹

1

44

¹ Bu yönetmelikle Bakanlar Kurulu'nun 22/7/1976 tarihli ve 7/12310 sayılı kararı ile kabul edilen "Buhran Değerlendirme Kurulu Kurulması, Görev, Yetki ve Çalışma Esasları Hakkında Karar" yürürlükten kaldırılmıştır.

Şekil 1: Kriz Hallerinde Yönetim Ağı**BBKYM'nin Görevleri**

BBKYM'nin görev alanındaki kriz yönetimini gerektiren haller BBKYM Yönetmeliğinin 5. maddesinde "Kriz Yönetimini Gerektiren Haller" başlığı altında şu şekilde sıralanmaktadır:

"a) Yurt dışında; Türkiye'nin toprak bütünlüğüne, egemenlik haklarına, milli hedef ve menfaatlerine yönelik tehdit emarelerinin belirmesi ve gelişme göstermesi,

b) Yurt içinde; Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini, temel hak ve hürriyetlerini ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin bozulması;

- (1) Terör olayları,
- (2) Kanunsuz grev, lokavt ve işi bırakma eylemleri,
- (3) Etnik yapı, din ve mezhep farklılıklarından kaynaklanan olaylar;

c) Tabii afetler;

- (1) Deprem
- (2) Sel baskını,

- (3) Çığ düşmesi,
 - (4) Toprak kayması ve kaya düşmesi,
 - (5) Büyük ölçekteki kazalar (Kara, deniz ve havada meydana gelen),
 - (6) Diğer meteorolojik afetler.
- d) İltica ve büyük nüfus hareketleri,
- e) Tehlikeli ve salgın hastalıklar,
- f) Büyük yangınlar,
- (1) Bina ve tesis yangınları,
 - (2) Orman yangınları,
 - (3) Gemi yangınları,
- g) Nükleer ve kimyasal madde kazaları,
- h) Ağır ekonomik bunalımlar,
- ı) Diğer haller”

Burada 4.7.2002 tarihli ek ve değişiklik kararnamesiyle² c bendi (4)'e “Toprak kayması” iken “kaya düşmesi” eklendi. Ayrıca bu bendeki 5 ve 6 nolu maddeler de eklendi, g) bendindeki “radyasyon ve hava kirliliği gibi önemli nitelikteki kimyasal ve teknolojik olaylar” cümlesi yukarıdaki şekilde değiştirildi.

Anılan bu durumlar BBKYM'nın görev alanım belirlemektedir. BBKYM, “Kriz emarelerinin belirmesi ve başlaması ile birlikte ilgili organlardan birinin (MGK, Bakanlar Kurulu, ilgili Bakanlar, MGK Genel Sekreteri ve Başbakanlık Müsteşarı) teklifi ve Başbakan'ın direktifi ile faaliyete geçer.” (m.6 (b)).

Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Halleri ilan edilen durumlarda ise Kriz Merkezleri, Başbakan tarafından aksı emredilmediği takdirde, ilgili mevzuatta belirtilen Koordinasyon Kuruluna ve/veya Hükümet Harekât Merkezine alt yapı oluşturur. Kriz ve/veya Harekât bu kurullarca aynı mahalden sevk ve idare edilir (Kriz Yön. öd).

BBKYM'nin Organları

BBKYM üç temel organdan oluşmaktadır. Bunlar:

- a) Kriz Koordinasyon Kurulu (KKK),
- b) Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu (KDTK) ve

² , 4.7.2002 tarihli 2002/4518 nolu Kararname 21.8.2002 tarihinde yürürlüğe girdi.

c) Sekreteryadır.

a) Kriz Koordinasyon Kurulu

Kurul (KKK), Başbakanın veya yetki vereceği bir Devlet Bakanının başkanlığında krizin cinsine göre EK-B'deki yetkililerden oluşur. Bu kurul kriz ile ilgili sorunların çözüme kavuşturulacağı en üst kuruldur. Toplantılarını Kurul Başkanı'nın veya Kurul üyelerinin isteği ile yapar; gerektiğinde ise Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu tarafından olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

Kurulun görevlen 7 maddede toplanmıştır. Bunlar (m.8b):

“(1) Yurtiçi ve yurtdışı kaynaklarla. Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulundan gelen bilgi ve önerilen değerlendiren. Konu ile ilgili politik direktif esaslarını belirler, mevcut politik direktif veya Milli Güvenlik Siyaset Belgelerinde ihtiyaç duyulan değişikliklere ait kararlar alır.

(2) Değerlendirme sonucuna göre, sorunlar ile ilgili konularda gerekli kararı alır ve uygulanmasını sağlar. Gerektiği hallerde Bakanlar Kurulu Kararı alınması için girişimlerde bulunur.

(3) Krize neden olan olayların özelliğine göre Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlık ve gerekli görülen il ve ilçelerde "Kriz Merkezleri" kurulmasına ve krizden etkilenen bölgede (muhtemel kriz alanında) merkezden görevlendireceği personel ile "Bölge Kriz Yönetim Merkezi" teşkiline karar verir.

(4) Kriz yönetimi için, gereken konularda ilgili makamlarla koordinasyon ve işbirliği sağlar.

(5) Gerektiğinde Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hali ilan edilmesini teklif eder.

(6) Genelkurmay Başkanlığı, ilgili Bakanlıklar ile bölge ve il valilerince Kuruma gönderilecek raporların muhtevasını, şeklini ve gönderilme zamanlarını kriz halının konusuna göre belirler.

(7) Lüzum gördüğü hizmet ve faaliyetlerde Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'nu yetkilendirir.”

KAMUDA KRİZ YÖNETİMİ VE KRİZ YÖNETİMİ TEŞKİLATLANMASI 47

b) Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu (KDTK)

KDTK, Başbakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında, krizin cinsine göre yönetmeliğin EK-C çizelgesindeki yetkililerden oluşur ve krizin şiddetine göre Koordinatörün teklifi, Kurul'un kararı ile uygun görülecek periyotlarda toplanır. Gerekğinde Sekreteryaya tarafından olağanüstü toplantıya çağrılır (Yönetmelik m.9a).

Genel olarak KDTK, kriz yaratan olayların önlenmesi, ortadan kaldırılması ve milli menfaatler doğrultusunda yönlendirilmesi için Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından verilen yetkiler çerçevesinde teknik ve bürokratik çalışmaları yürüten bir kuruldur. Bu genel çerçevede yönetmelik kurulun görevlerini 7 maddede sıralamıştır. Buna göre kurul (m.9b);

“(1) Krize ilişkin bilgi ve haberleri değerlendirir, değerlendirme sonuçlarına göre alınacak önlemleri belirler ve bunların uygulanması için girişimlerde bulunur, görevlendirme yapar.

(2) Yapacağı bu çalışmalarla ilgili olarak Genelkurmay Başkanlığı, Bakanlıklar ve gerekli görülecek kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği sağlar.

(3) Kamu kaynaklarından temin edilecek araç, gereç, personel ve diğer imkânlarının hizmete tahsisim yönlendirir.

(4) Kriz konusunda Bakanlar Kurulu ve Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından alınan kararların veya verilen direktiflerin yerine getirilmesini sağlar ve uygulamalarını takip eder.

(5) Gerekğinde Olağanüstü Hal, Sıkıyönetim, Seferberlik ve Savaş Hali ilan edilmesini Kriz Koordinasyon Kurulu'na teklif eder.

(6) Yetkilerini aşan hususların çözümü kavuşturulması için Kriz Koordinasyon Kurulu'nu toplantıya davet eder.

(7) Lüzum gördüğü hizmet ve faaliyetlerde Sekreteryayı yetkilendirir.”

c) Sekreteryaya

Sekreteryaya bir Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında krizin cinsine göre yönetmeliğin EK-D tablosundaki yetkililerden oluşur. Sekreteryaya, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Topyekûn Savunma Hizmetleri Başkanı³ başkanlığında Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği nezdinde çekirdek olarak kurulur, faaliyetlerim yürütür ve krizin başlaması ile birlikte personeli tamamlanır. Seferberlik ve Savaş Halı ilan edildiğinde ilgili mevzuatta belirtilen personeli tamamlanarak ve ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluşların personeli çağrılarak Hükümet Harekât Merkezi Sekreteryasına dönüştürülür. Sekreteryanın çekirdek kadrosu ve personeli Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakan'ın onayı ile ihdas edilir ve görevlendirilir (BBKYM Yönetmeliği m. 10a).

Sekreteryada Başbakanlık Merkez Teşkilatından⁴ (Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü), Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve diğer kurum ve kuruluşlardan, kurumun görev özelliklerini iyi bilen, güvenilirliği tam, kendi alanında başarılı uzman personel görevlendirilir.

Sekreteryanın görevleri normal durumlarda çekirdek kadro ile yapacağı görevler ve kriz durumundaki görevler olmak üzere iki grupta ele alınabilir.

Normal durumlarda çekirdek kadro ile yapacağı görevler şunlardır:

- (a) Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezindeki cihaz, araç, gereç ve malzemenin bakım muhafaza ve idamesini sağlamak,
- (b) Muhabere devrelerim kontrol etmek ve faal durumda bulundurmak,
- (c) Kriz esnasında Genelkurmay Başkanlığı, Bakanlık, kurum, kuruluş ve illerde teşkili öngörülen kriz merkezlerinde görev alacak ilgili personeli eğitmek ve muhabere şebekelerinin denenmesi için tatbikatlar planlamak ve icra etmek,
- (d) Kriz yönetimi ile ilgili mevzuatı takip etmek, buna göre gerekli planlamaları yapmak ve yazılı hale getirmek,

³ BBKYM Yönetmeliğinin ilk halinde “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Bilgi Toplama, Araştırma ve Değerlendirme Başkanı” şeklinde geçen ibare, Bakanlar Kurulunun 29/4/2002 tarihli ve 2002/4099 sayılı Kararı ile “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Topyekûn Savunma Sivil Hizmetleri Başkanı” olarak değiştirilmiştir.

⁴ Yönetmeliğin ilk halinde geçen “Başbakanlık Merkez Teşkilatından” ibaresi, 4/7/2002 tarihli ve 2002/4518 tarihli Yönetmelikle “Başbakanlık Merkez Teşkilatı (Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünden)” olarak değiştirilmiştir.

(e) Mevcut kriz merkezlerinin durumunu incelemek ve Başbakan'a sonuç raporu halinde bildirmek.

Sekretaryanın kriz durumundaki görevleri ise şunlardır:

(a) İç ve dış kaynaklardan gelen krizle ilgili bilgileri toplamak, gerekenleri ilgili makamlara iletmek veya Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu'na sunmak.

(b) Kriz konusundaki uygulamaları; takip etmek ve yapacağı değerlendirme sonuçlarına göre, ihtiyaç duyulacak alternatifli yeni hal tarzları hazırlamak, yetkisi dâhilinde olanları çözüme kavuşturmak, yetkisini aşanları Kriz Değerlendirme ve Takip Kuruluna sunmak,

(c) Üst Kurullardan verilecek direktiflere göre, gerekli çalışma ve hazırlıkları yapmak, brifingler hazırlamak ve gerekiyorsa koordinasyon faaliyetlerinde bulunmak. Kendisine irtibatlı merkezlerle krizi yönetmek,

(d) Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin mevcut irtibat ve muhabere sistemi ile ilgili ihtiyaçlarını karşılamak, diğer idari ve sosyal hizmetleri yerine getirmek,

(e) Üst kurullardan verilecek direktiflere göre gerekli çalışma ve hazırlıkları yapmak, brifingler hazırlamak ve gerekiyorsa kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyon faaliyetlerinde bulunmak,

(f) Gerekli görüldüğünde, krizle ilgili devletlerin ve/veya Türkiye'nin dâhil olduğu uluslararası kuruluşların kriz yönetim merkeziyle koordinasyon ve işbirliği sağlamak,

(g) Verilen yetkiler dâhilinde, kamuoyunu aydınlatmak üzere basın, yayın, radyo ve televizyon aracılığıyla gerekli görülen bilgilerin yayımlanmasını sağlamak ve

(h) Üst kurullar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Sekretarya Bakanlıkların Müsteşarları ile Genelkurmay, MİT, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Merkez Bankası, TRT, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Anadolu Ajansı ve Kızılay ile doğrudan haber akışı sağlayan yeterli sayıda iletişim aracı ile donatılır. Sekretarya kriz anında görevin en iyi şekilde yapılmasını sağlayacak gerekli cihaz, personel ile donatılır.

d) İletişim ve Bütçe

Kriz dönemlerinde, yapılacak açıklamalar için ne gibi işlemlerin uygulanacağı önceden belirlenir ve Kriz Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmiş

yetkililer dışındakiler basına ve kamuoyuna bilgi veremez (BBKYM Yön. m.

Kriz Merkezleri

Kriz yönetimiyle ilgili kriz merkezlerinin kuruluş ve görevlen 30.9.1996 tarihli 96/8716 nolu Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılan Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği⁵ ile düzenlenmiştir. Buna göre, Genelkurmay Başkanlığı, bakanlıklar, ilgili kurum ve kuruluşlar ile krizin meydana geldiği il ve ilçelerden en üst düzey yöneticilerin başkanlığında kriz merkezleri kurulur. Kriz Merkezi'ne il ve ilçelerde eğer var ise ilgili kuruluş amirleri de dâhil edilir (ml 1).

Kriz Merkezlerinin görevleri şöyle sıralanabilir:

- (1) Krizle ilgili durumları izlemek ve değerlendirmek, değerlendirme sonuçlarına göre kararlar almak ve uygulamak,
- (2) Sorumluluk alanındaki ihtiyaçları belirlemek, imkân dâhilindeki ihtiyaçları karşılamak, imkân dışındaki ihtiyaçları bir üst merkeze bildirmek,
- (3) Birimler arası koordinasyonu sağlamak,
- (4) Gelişme ve uygulamalarla ilgili hususları Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezine bildirmek,
- (5) Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin düzenleyeceği tatbikatlara katılmak.

BBKYM Yönetmeliğinin 13. maddesi uyarınca Kriz Merkezlerinin bütçe ihtiyaçları ilgili kuruluş bütçelerinden karşılanacaktır.

Bölge Kriz Yönetim Merkezleri

Bölge kriz yönetim merkezleri Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi'nin kriz bölgesindeki ünitesi olarak, bölgedeki uygulamaları takip ve kontrol etmek, birimler arası hizmetlerin koordinasyonunu sağlamak, problemlerin çözümlenmesinde ve merkezden yapılan yardım ve desteğin zamanında ve yerinde kullanılmasında mülki amirlere yardımcı olmak üzere kurulurlar (m. 12)⁶

2.Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TADYGM)

TADYGM ülke güvenliğim etkileyecek ölçekteki deprem, heyelan, kaya düşmesi, yangın, kaza, meteorolojik afet, nükleer ve kimyasal madde kazaları ve göç hareketlen ile ilgili acil durum yönetiminin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almak ve acil durum yönetimini gerektiren olayların vukuundan önce alınacak önlemler, olay sırasında yapılacak

⁵ Yayımlandığı Resmi Gazetenin tarihi 9/1/1997, no. 22872

⁶ Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği

arama, kurtarma ve yardım faaliyetleri ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü 1999 yılında 583 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı" olarak kurulmuştur (T.C. Resmi Gazete 22 Kasım 1999). 600 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüş, (1) Genel Müdür, (4) Genel Müdür Yardımcısı ile (8) Daire Başkanlığı kadroları ihdas edilmiştir (T.C. Resmi Gazete 14 Haziran 2000).

Son şekliyle Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Maddesi (Ek: 18/5/2000-KHK-600/2 Md.) uyarınca teşkil edilmiştir. Kanunda TADYGM Başbakanlığa bağlı ana hizmet birimleri arasında sayılmaktadır (m.7c).

TADYGM, bir anlamda Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezinin (BBKYM) somut şekli gibidir. Çünkü BBKYM'nin kendine ait kurumsal bir örgütlenmesi yoktur. En daimi organı olan sekreteryaya görevim Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Topyekûn Savunma Hizmetleri Başkanı başkanlığında Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği yürütmektedir. Burası çekirdek olarak kurulup, faaliyetlerini yürütmekte ve krizin başlaması ile birlikte personelini tamamlamaktadır. Yani bu iş Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin işlerinden birisidir, sekreterliğin tek işi değildir. Ancak TADYGM bir genel müdürlük kurumu olarak örgütlenmiştir.

Görevlen

Teşkil edilen Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır (m.1 la);

a) Acil durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasında koordinasyonu sağlamak,

b) Acil durum yönetimi gerektirecek olayların önlenmesi ve zararlarının azaltılması için kurum ve kuruluşlarca gerekli önlemlerin alınmasını, kısa ve uzun vadeli planların hazırlanmasını ve bilgi bankalarının kurulmasını izlemek ve değerlendirmek,

c) Acil durum yönetimine geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtları ile kurtarma ve yardım araç ve gereçlerinden yararlanılmasında koordinasyon hizmetlerini yürütmek,

d) Acil durumlarda yardım sağlayan gönüllü kuruluş ve kişiler için teşvik edici düzenlemeler yapmak, yardım malzemelerinin teslim alınmasını, korunmasını ve ihtiyaç noktalarına sevk edilmesinde koordinasyonu sağlamak,

e) Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Kanunun aynı maddesi Başbakanlığın acil durumlara ilişkin olarak bilimsel, teknik ve idari çalışmalarda bulunmak üzere sürekli veya geçici kurullar oluşturabileceğini ve kurul üyelerine Başbakan onayı ile belirlenecek miktarda huzur hakkı ödeneceğini de ilave etmektedir.

Çalışmaları

TADYGM, sayılan bu görevler doğrultusunda; yurtiçi ve dışında meydana gelen olayları haberleşme merkezi tarafından 365 gün 24 saat esasına göre takip ederek Başbakanlığın koordinasyonunu gerektirecek büyük çaplı olaylar ile ilgili olarak bakanlık, kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimlerde bulunarak müdahale etmekte olup, üst makamlara eş zamanlı bilgi sunmaktadır.⁷

Bu çerçevede online bağlantı yoluyla Anadolu Ajansı haberleri izlenmektedir. Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ile Bayındırlık Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nden periyodik deprem raporları ve Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü'nden düzenli olarak günlük ve haftalık meteorolojik tahmin raporları alınmakta ve değerlendirilmektedir.

Ayrıca tüm bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile valiliklere bildirilmiş olan 24 saat açık bulundurulmuş telefon hatları ve fakslar yoluyla merkeze ulaşan ihbarlar değerlendirilmektedir. Bu ihbarlar ve haberler sürekli güncellenmektedir. Sürekli olarak görsel medya takibi yapılmaktadır.

Bunların yanında uluslararası alanda afet yardımlaşması konusunda koordinatör kurum görevi de TADYGM'ye verilmiştir.

Mali Düzenlemeler

Kanuna göre acil durum yönetimine geçilen hallerde, kamu kurum ve kuruluşlarına Başbakanlık tarafından verilecek görevlerin gerektirdiği kaynak Başbakanlıkça karşılanır ve söz konusu kurum ve kuruluşlar, ücret ve adedi

⁷<http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wr>g=birnmndetay&did=153AEB41-ECC7-40E7-8837-D4DCC5EB52DC> (8.9.2006)

Başbakan onayı ile belirlenecek miktarda geçici işçi çalıştırabilirler. Kamu kurum ve kuruluşlarının bu kapsamda yapacağı harcamalar 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile 19/6/1994 tarihli ve 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi değildir. Yani Sayıştay denetimine tabi değildir.

Özbaran acil durumlarda hizmetlerin ivedilikle yerine getirilmesi gerektiğine vurgu yaptıktan sonra 583 ve 600 sayılı KHK'lerle acil durumlarda kamu fonlarının tamamen denetim dışı bırakılmasını "ülke gerçekleriyle" bağdaşmadığı için eleştirmektedir (2001:58).

3. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

Sivil savunma, savaşta ve afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirme amacını taşıyan ve topyekûn savunma faaliyetlerinin en önemli unsurlarındandır. Sivil savunma; "savaş zamanı halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi; afetlerde can ve mal kurtarılması; büyük yangınlarda can ve mal kaybının azaltılması; yok olmaları veya çalışamaz hale gelmeleri durumunda yaşamı büyük ölçüde etkileyecek olan kamu ve özel kurum ve kuruluşların korunması ile bunların acil onarımlarının yapılması; savaş zamanı her türlü savunma faaliyetlerinin sivil halk tarafından desteklenmesi; cephe gerisinde halkın moralinin kuvvetlendirilmesi; konularını kapsayan silahsız, koruyucu, kurtarıcı önlem ve faaliyetler bütünüdür" şeklinde tarif edilebilir.⁸

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü 1959 yılında Sivil Savunma Kanunu'yla ülke genelindeki sivil savunma hizmetlerini ifa etmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Merkezin yanında yerel teşkilatları da bulunmaktadır. Genel Müdürlük bu hizmetleri, İl ve İlçelerde Sivil Savunma Müdürlükleri, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri ile kamu ve özel kurum ve kuruluşlarında Sivil Savunma Uzmanlıkları vasıtasıyla yürütmektedir.

Sivil savunmanın kısa tarihine bakılacak olursa; Türkiye'de sivil halkın korunmasına ilişkin önlemlerin başlangıç tarihi 1928 yılı sayılabilir. 1928 yılında "Cephe Gerisinin Havaya Karşı Müdafaa, Muhafazası" adı altında bir Talimname çıkarılmıştır. Hizmetler bu tarihten sonra çeşitli idari düzenlemelerle yürütülmüştür. 1938 yılında ise 3502 sayılı Pasif Korunma Kanunu çıkarılmış ve hizmetler bu kanuna göre yerne getirilmeye çalışılmıştır.

II. Dünya Savaşı sivil savunmanın kapsam ve içeriğinde de değişikliklere yol açmıştır. Savaş sırasında kullanılan uçakların ve silah menzillerinin cephe gerisine kadar uzanması nedeniyle bu savaşta sivillerin gördüğü zayıat ve

⁸ <http://www.ssgm.gov.tr/tanim.asp> (13.10.2006)

ekonomik tesislerin uğradığı hasarlar dikkate alınarak, 1959 yılında bugünkü Sivil Savunma teşkilat ve faaliyetlerini düzenleyen "Sivil Savunma Kanunu" yürürlüğe konulmuştur⁹

Görevleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görevleri özetle şu şekilde sıralanabilir:

1. Savaş zamanı halkın can ve mal güvenliğini sağlamak, tabii afetlerde can ve mal kurtarma, büyük yangınlarda can ve mal kaybını azaltma, savaş zamanı her türlü savunma faaliyetlerinin sivil halk tarafından desteklenmesini sağlamak,

2. Sivil savunma hizmetlerini yurt düzeyinde teşkilatlandırmak, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda bu hizmetlerin planlanmasını, uygulanmasını ve koordinasyonunu sağlamak ve denetimini yapmak,

3. Her türlü silahlı, koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek, yangından korunma ve önleme tedbirlerini, itfaiyenin standartlarını tespit etmek, personeli eğitmek, denetlemek ve koordinasyonunu sağlamak, sivil savunma arama ve kurtarma birlikleri ile ekiplerini hazır halde bulundurmak, gerektiğinde göreve sevk etmek,

4. Cephe gerisinde halkın moralini kuvvetlendirmektir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün görevleri, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da (m. 12) yer almaktadır. Bunlar:

a) Sivil savunma hizmetlerini yurt düzeyinde teşkilatlandırmak, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarda bu hizmetlerin planlanmasını, uygulanmasını, koordinasyonunu sağlamak ve denetimini yapmak,

b) Her türlü silahlı koruyucu ve kurtarıcı tedbirleri, acil kurtarma ve ilk yardım faaliyetlerini planlamak ve yürütmek,

c) Yangından korunma ve önleme tedbirlerini, itfaiye teşkillerinin standartlarını tespit etmek, personeli eğitmek, teşkilleri denetlemek ve koordinasyon sağlamak,

d) Sivil savunma personeli eğitmek ve halka sivil savunma bilgileri vermek,

e) Sivil savunma fonunu yönetmek,

f) Bakanlığın savunma sekreterliği görevini yapmak,

⁹ <http://www.ssgm.gov.tr/tanim.asp>

g) Özel Kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmek.

Ayrıca 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'ndan aşağıdaki görevler de çıkarılabilir.¹⁰

h) Sivil Savunma arama ve kurtarma birlikleri ile ekiplerini hazır halde bulundurmak, gerektiğinde göreve sevk etmek;

i) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile binalardaki sığınakların kontrolünü yapmak, kayıtlarını tutmak, şehir içindeki genel sığınak olabilecek yerleri belirlemek ve buralarda gerekli düzenlemeyi yaptırmak;

j) Afetlerde kurtarma, ilkyardım, acil iâşe ve geçici barındırma hizmetleri vermek;

k) Düşman saldırılarına karşı halkın önceden uyarılması için erken haber alma, ikaz ve alarm sistemlerini kurmak ve işletmek;

l) Barış dönemlerinde halktan seçilmiş ve eğitilmiş sivil savunma yükümlülerini göreve sevk etmek.

Kanunlar sivil savunma hizmetlerinde mülki amirlere de önemli sorumluluklar yüklemiştir. İçişleri Bakanlığınca tespit ve tebliğ olunacak esaslar çerçevesinde kendi mülki hudutları içinde sivil savunma teşkilatı ve tesisatının kurulmasından, donatılmasından, sevk ve idaresinden, denetiminden ve bölgelerine yöneltilecek düşman saldırılarına, doğal afetlere ve büyük yangınlara karşı barıştan itibaren sivil savunmayı fiilen gerçekleştirmekten bizzat mülki idare amirleri sorumludurlar.¹¹

Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Kırklıkları

İlk defa 1986 yılında Sivil Savunma Birliği Silahlı Kuvvetlerden temin edilen ihtiyaç fazlası erlerden oluşturulmuş, ancak zaman içerisinde Silahlı Kuvvetlerin ihtiyacı nedeniyle birlik emrine yükümlü er verilmediğinden birliğin kadrolu personelden kurulması çalışmalarına başlanmış ve 1993 yılında 63 personel ile Ankara, 1996 yılında da İstanbul ve Erzurum'da Sivil Savunma Birlikleri kurulmuştur.¹²

27.12.1999 tarihinde yürürlüğe konulan 586 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 17 Ağustos Marmara ve 12 Kasım 1999 Düzce depremlerinden sonra; afetlerde, savaşta, önemli kaza ve yangınlarda arama, kurtarma ve yardım hizmetleri yapmak üzere; ülkemizin coğrafi konumu, ulaştırma imkanları, afete

¹⁰ <http://www.ssgm.gov.tr/gorev.asp>

¹¹ <http://www.ssgm.gov.tr/gorev.asp>

¹² <http://www.sssm.sov.tr/birlik/biylik.asp> (8.9.2006)

uğraması muhtemel bölgeleri dikkate alınarak 11 merkezde (Adana, Afyon, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van) 120'şer personelden oluşan çağdaş araç ve gereçlerle donatılmış sivil savunma arama kurtarma birlikleri oluşturulmuştur. Birlik kurulmayan diğer illerde ise 10, 20 ve 30'ar personelden oluşan sivil savunma arama ve kurtarma ekipleri kurulmuştur.

Aynı Kararname ile afetlerde kurtarma ve yardım faaliyetlerine katılmak isteyen gönüllü kişi ve kuruluşların İçişleri Bakanlığının eşgüdümünde çalışmalara katılmaları için "Gönüllüler Yönergesi" hazırlanarak 05.05.2000 tarihinde yürürlüğe konmuştur.

Ayrıca aynı Kararname gereği kurulan birlik ve ekiplerin "Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik" de 21.07 2000 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

Görevleri

Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliklerinin görevleri şöylece sıralanabilir:¹³

- Savaşta, afetlerde, büyük yangınlarda ve önemli kazalarda; arama, kurtarma, ilk yardım ve sosyal yardım hizmetlerini yürütmek,
- Savaşta, afetlerde ve kazalarda; nükleer, biyolojik, kimyasal (NBC) maddelerin ölçüm hizmetlerini imkânlar ölçüsünde yürütmek, ilgili birimlere ulaştırmak, NBC maddelerinin temizlenmesine (Dekontaminasyon) yardım etmek,
- Ülkemize gelen sığınmacılara sosyal yardım hizmeti vermek, bunların geçici barındırılma hizmetlerine yardım etmek,
- Arama ve kurtarma faaliyetlerine katılan yerli ve yabancı, kamu ve özel kuruluşların arama ve kurtarma ekipleri ile gönüllü kişi ve kuruluşların çalışmalarını koordine etmek,
- Birlik ve ekip personelinin nazari, tatbiki, bilgi ve becerilen ile fiziki kabiliyetlerini arttırmak ve göreve her an hazırlıklı bulunmaları için haftalık, aylık, yıllık eğitim programları hazırlamak, uygulanmasını sağlamak,
- Kamu ve özel kuruluşların arama ve kurtarma hizmetlerinde görevlendirilen ekipleri ile gönüllü kuruluş ve kişilerin eğitimlerini Bakanlık veya Valiliğin uygun görüşü ile yapmak,

- Gece ve gündüz tatbikatları planlamak ve uygulamak,

¹³ <http://www.ssgm.gov.tr/birlik/birlik.asp> (8.9.2006)

- Eğitim amacı ile yurtiçi ve yurtdışında yapılacak eğitim ve tatbikatlara, istek yapılması halinde veya gerektiğinde yurt dışında meydana gelecek afetlerde de kurtarma ve yardım faaliyetlerine katılmak,

- Sivil Savunma Koleji ve valiliklerce açılan kursların kurtarma, ille yardım ve sosyal yardım konularındaki tatbiki bölümlerine yardımcı olmak,

- Afet bölgesine en seri şekilde ulaşabilmek için haberleşme, toplanma, yükleme ve intikal tatbikatları yapmak,

- Bakanlık ve valiliklerce verilecek diğer görevleri yapmak.

4. Afet İşleri Genel Müdürlüğü

Türkiye’deki bir diğer kriz (afet) yönetimi kuruluşu olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde teşkil etmiştir. Bayındırlık Bakanlığının afet ile ilgili görev ve sorumlulukları 180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’nin 2g maddesi ile düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Bayındırlık Bakanlığının görevleri: “deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetlerden evvel ve sonra meskûn alanlarda alınacak tedbirlerle yapılacak yardımları tespit etmek ve bunların uygulamasını sağlamak, bu konularda ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak1 olarak belirtilmiştir.

Görevleri

180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre Afet İşleri Genel Müdürlüğünün görevleri şu şekilde sıralanmıştır (m.1 1):

- a) Afet olduğunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonunu yapmak,
- b) Afete uğramış bölgelerde süratle geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun süreli tedbirleri alıp uygulamak ve uygulatmak, bu bölgelere götürülmesi uygun görülen hizmetler için gerekenleri yapmak, ilgili bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,

- c) Afete uğramış ve uğraması muhtemel yerlerin imar ve geçici yerleşmeleriyle ilgili hazırlık, her türlü plan, proje, uygulama, yönetim ve denetim işlerini yapmak ve yaptırmak,

- d) Tabii afete uğrayabilecek bölgeleri tespit etmek, afetlerin önlenmesi için gerekli tedbirleri almak,

- e) Afete uğrayabilecek bölgelerde afetlerden en az can ve mal kaybı ile kurtulmayı sağlayacak tedbir ve esasları ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde belirleyip uygulanmasını sağlamak,

- f) Bakanlıkça verilecek benzer görevleri yapmak.

Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu

Bakanlar Kurulunun 1.4.1988 tarih ve 88/12777 sayılı kararıyla çıkarılan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik¹⁴ gereğince Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul genel hayatı geniş ölçüde etkileyen afetlerde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı müsteşarlığının başkanlığında,

Milli Savunma Bakanlığı,

Dışişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı

Maliye ve Gümrük Bakanlığı

Milli Eğitim Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı

Ulaştırma Bakanlığı

Tarım Bakanlığı

Orman Bakanlığı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Sanayi Bakanlığı

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı müsteşarları ile Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdüründen oluşmaktadır (m.51a). Genelkurmay Başkanlığının sorumlulukları ile ilgili konularda kurula Genelkurmay Başkanlığı temsilcisi katılır.

Görevleri

Aynı yönetmeliğe göre Afetler Merkez Koordinasyon Kurulunun görevleri şunlardır (m.5 lb):

1. Başbakanlıktan alacağı talimatların uygulanmasını sağlamak,
2. Afet bölgesi valilerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgilerden valilik ihtiyaçlarının giderilmesi ve varsa sorunlarının çözülmesi için kararlar almak,
3. Bu kararlar doğrultusunda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile afet

¹⁴ Yayımlandığı R. Gazetenin Tarihi: 8.5.1988, Sayısı: 19808

bölgeleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, çözümlenemeyen sorunlar varsa başbakanlığa sunmak,

4. Dış ve iç yardımlarla ilgili koordineyi sağlamak,

5. Alman bilgi ve raporların değerlendirilmesi sonucunda Başbakanlığa sürekli bilgi vermek,

6. Bakanlık, kurum ve kuruluşların illeri takviye ve destek planları gereğince yapılması gereken işlemleri her safhada izlemek ve aksamalar varsa tedbirler almak veya aldirtmaktır.

Yönetmelik Kurulun çalışma esaslarını m.51c’de düzenlemektedir. Buna göre;

1. Büyük bir afet vukuunda kurul başkanının çağrısı üzerine toplanır, kararları oy çokluğu ile alır,

2. Kurulun toplanma yeri Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önceden tespit olunarak üyelere duyurulur,

3. Kurulun sekretarya görevini Afet İşleri Genel Müdürlüğü 24 saat çalışma esasına göre yürütür.

Bu kurulun üyesi olan Bakanlıklar, kendi görevleri ile ilgili acil yardım planlama, uygulama ve diğer bakanlıklarla koordine ve işbirliğini yürütmek üzere; Müsteşar yardımcısının başkanlığında gerekli tertip ve tedbirleri alırlar. Alınan bu tertip ve görevlen ile ilgili yapılan planlar Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca gönderilir, sonradan yapılacak değişiklikler de bildirilir (Yönetmelik m.52).

Hükümetin, tabii afetler nedeniyle olağanüstü hal ilan ettiğinde ise afetlerle ilgili koordinasyon, Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu ve Olağanüstü Hal Alt Komisyonunca yürütülür (m.53).

SONUÇ

Yukarıda özeti verilen ve Kızılay’ın hariç tutulduğu Türkiye’nin kriz örgütlenmesinden şu sonuçlara varılabilir. İlk olarak görülen, önceden Türkiye’de temel olarak kriz yönetiminde İçişleri Bakanlığı bünyesinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde Afet İşleri Genel Müdürlüğü ilk akla gelen birimler olurken mevcut durumda Başbakanlık bünyesindeki Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ile krizlere daha tepeden bakan ve koordine eden bir birimin kurulmasıdır. Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi ise en tepede, ancak ciddi kriz durumlarında, tabir caizse üzerine elbise giyerek, görünen hayali bir kurum gibidir.

Vurgulanması gereken belki de en önemli husus, kriz anlarında daha belirgin

bir şekilde ortaya çıkan manzaranın Türkiye’de kriz yönetiminde çok başlı bir yapılanmanın olduğudur. Aslında bu durum yabancı ülke uzmanlarının gözlemlerinde de belirtilmiş, örgütlenmenin teke düşürülmesi çalışması yem bir örgüt daha ortaya çıkarmıştır. Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünün oluşması aslında böyle bir süreç içerisinde gelişmiştir. Çok başlılık kriz olmadığı durumlarda belki bir istihdam kapısı olarak görülebilir ancak kriz dönemlerinde ciddi organizasyon bozukluğu ve koordinasyon problemlerine yol açmaktadır. Bu da kriz anında yem krizler doğurabilmektedir.

Etkili bir kriz yönetimi açısından bu çok başlılığın bir an evvel giderilmesi gerekmektedir. Bu birleşememen bir sebebi kurumsal bürokratik direniş ise diğeri de siyasi olarak her bir kurumun farklı partilere bağlı bakanlıklara bağlı olması idi. Yani siyasi bir direniş mevzubahistir. Bu durumda kurumsal bürokratik direniş mutlak suretle devam ediyor olacaktır. Ancak bugünkü tek parti iktidarı bürokratik direnişi kıramasa da siyasi direnişi kırabilir ve bu kurumları tek çatı altında toplayabilir.

1999 Marmara Depreminin sayılamayacak kadar kayıp ve zararlarının yanında olumlu gelişmelere vesile olduğu da görülmektedir. Depremden sonra Türkiye’de kanuni düzenlemeler yanında yem bir teşkilatlanmaya da gidilmiştir. Zorunlu Deprem Sigortası getirilmiş, inşaat sürecindeki kontroller artırılmış ve böylece özellikle binalara bir kalite standardı getirilmeye çalışılmış, halkın (özellikle de öğrencilerin) eğitilmesi, bilinçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Devlet kriz durumlarındaki yapısını sorgulama yoluna gitmiştir.

KAYNAKÇA

Aykaç, Burhan, (2001), “Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi”, GÜİBF Dergisi, C.3, S.2 (Güz).

Can, Halil, (2002), Organizasyon ve Yönetim, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Hart, Paul and Rosenthal, Uriel, (1993), “Crisis Decision Making”, Administration and Society, Vol.25, Iss.1.

Kadıbeşegil, Salim, (2002), Kriz Geliyorum Der, İstanbul Media Cat Yay.

Örnek, Ali Şahin, (2006), “Kriz Yönetimi”, Örnek, Ali Şahin ve Aydın, Şule, Kriz ve Stres Yönetimi, Ankara: Detay Yay. ss. 1-131

Özbaran, M. Hakan, (2001), “Deprem Felaketi Sonrasında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ve Sayıştay Denetimi Dışında Kalan Kamu Fonları”, Sayıştay Dergisi, S.41, ss.54- 65

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der41> m4.pdf

Rosenthal, Uriel and Kouzmin, Alexander, (1997), “Crisis and Crisis

Management: Toward Comprehensive Government Decision Making”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.7, Iss.2.

Tutar, Haşan, (2004), Kriz ve Stres Yönetimi, Ankara: Seçkin.

<http://www.basbakanlik.gov.tr/sour.ce/index.asp?wpg=birimdetay&did=l53AEB41-ECC7-40E7-8837-D4DCC5EB52DC> (8.9.2006)

<http://www.ssgm.gov.tr/birlik/birlik.asp> (8.9.2006)
<http://www.ssgm.gov.tr/gorev.asp> (8.9.2008) <http://www.ssgm.gov.tr/tanim.asp> (13.10.2006)

AFET YÖNETİMİNDE TÜRKİYE’NİN MALİ YAPISI

Kemal ÇEBER*

Doç. Dr. M. Ali DULUPÇU**

1. GİRİŞ

Uygarlık tarihi boyunca pek çok medeniyet büyük afetler yaşamış ve bu nedenle yerleşim yerlerini terk etmek zorunda kalmıştır. Günümüzde de, afetler az gelişmişliğin ya da gelişmemenin nedenlerinden birisidir. İnsan nüfustaki artış, doğanın tahripkâr kullanımı, bilinçsiz kentleşme, teknolojik gelişmelerin çevre ve doğaya verdiği yoğun zarar gibi nedenlerle sayıları ve meydana geliş sıklıkları sürekli artan afetler, şiddetine göre bir ülkenin ekonomik ve mali yapısını çok ciddi şekilde etkileyebilmekte, hatta tüm milli gelirini silip süpürebilmektedir. Az gelişmiş ülkelerin, afet yönetimine yeterli kaynak ayıramaması, afetlerin bu ülkeleri çok daha yıkıcı düzeyde etkilemesi gibi kısır bir döngüye neden olmaktadır.

Türkiye de afetlere en çok maruz kalan ve en çok zarar gören ülkelerden bindir. Ülke tarihi başta depremler olmak üzere yıkıcı afetlerle doludur. Buna rağmen, “devlet baba” anlayışını esas alan, devleti her sorunu çözen mekanizma olarak gören ve enkaz kaldırma ve yara sarmanın temel işlemler olduğu karışık, dağınık bir afet yönetim sistemi mevcut olup, bu yapı mali işleyişte de aynı özellikleri göstermektedir.

Oysaki afet yönetimi, birden çok disiplini ilgilendiren, özel uzmanlık ve kaynak gerektiren, birçok aşaması olan ve uzun zaman isteyen bir yönetim şekli olarak yeterli ve sürekli mali kaynak gerektirir. Ülkemizde ise afet yönetimine hiçbir zaman tatminkâr bir mali kaynak oluşturulamamış, aslında bir tasarruf aşaması olan afet öncesi aşamaları hiç bir dönemde yeterli düzeyde ele alınarak, kaynak ayrılmamıştır. Az da olsa afet yönetiminde bazı sıkıntıları gideren tek

* Mülkiye Mufettişi

** SDÜ İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

kaynak olan afet fonu bile 1990'lı yıllarda, fonları bütçe içine alma furyasına kurban gitmiştir. Hâlbuki yeterli mali kaynak ayrılırsa, afetler yönetilebilir olup, düzenli yerleşim, trafik sorununun çözümü, dengeli ve sistemli kentleşme, afetlere karşı güvenli yaşam sürme, devletin ve ülke ekonomisinin afetlerden en az düzeyde etkilenmesi ve böylece kalkınmanın daha hızlı gerçekleşmesi mümkündür. Afet yönetimi ve özellikle, afet öncesi aşamalara (hazırlık ve zarar azaltma) ayrılan paralar ileriye dönük tasarruflardır.

Afetler, normal hayatın ve normal işleyişin dışında olgulardır. Bundan dolayı, yönetim şekli de normalin dışında olmalı, mali yapı da buna göre örgütlenmelidir. Ancak, gelişmiş afet yönetimi sistemlerine sahip ülkelerde, bu yönetim biçiminin, normal yönetim biçimine adapte olduğu ve herkesin bunun gereğini kavradığı görülmektedir. Afet yönetimi ülkelere göre farklılıklar gösterip farklı algılandığı için yönetim sorununa kesin çözüm bulmak zordur ama afetlerden her an etkilenme riski ile karşı karşıya bulunan ülkelerin, afetlerin yol açabileceği sorunların çözümüne yönelik modern yaklaşımlar geliştirmeleri ve buna uygun bir mali yapı oluşturmaları kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu çalışmada, afet yönetimi konusunun, belki de en az işlenen ama en önemli boyutu olan mali boyutu ele alınacaktır. Nitekim afet yönetimi ile ilgili binlerce eser bulunmakta iken, konunun mali yönetim boyutuna değinen eser son derece kısıtlıdır.

2. AFET YÖNETİMİ KAVRAMI VE MALİ BOYUTUNUN ÖNEMİ

Afet yönetimi kısaca, “afet safhalarında yapılması gereken faaliyetlerin koordine edilmesi, yönetilmesi” olarak algılanabilir. Afet yönetimi safhaları ise, afet öncesinde “önceden hazırlık ve zarar azaltma”, afet anı ve sonrasında ise “müdahale ve iyileştirme ile yemden inşa etmedir. Bu safhalar bazen çakışabilir, bazen de aynı anda yürütülmesi gerekebilir. Safhaların birbirini izlemesi “afet döngüsü” hali olup, yeniden inşa etme bir anlamda sonraki afete hazırlanmadır

Aşağıda verilen birkaç örnek, afetlerin mali öneminin daha iyi anlaşılması açısından faydalı olacaktır:

1970'li yıllardan 1993 yılına kadar dünyada meydana gelen doğal afetlerde 3 milyondan fazla kişi ölmüş ve 850 milyar dolarlık maddi zarar meydana gelmiştir. Sadece 1991-1992 yıllarında doğal afet zararları 100 milyar doları geçmiştir.¹

ABD’de 1980-1999 yılları arasında meydana gelen doğal afetlerin bu ülkeye

¹ A report From the Yokohama World Conference On Naturel Disaster Reduction, May 23-27 1994 Edited By: Mohan Munasinghe and Caroline C'larke, Washington D.C. World Bank, 1994, s. 1.

maliyeti 500 milyar dolardır. Bu tarihler arasında 1992 yılında meydana gelen Andrew kasırgası Birleşik Devletlerin en maliyetli afeti olmuş toplam zarar 30 milyar doları bulmuştur.² * 4 5 Dünya tarihinin en büyük kayıplara neden olan afetleri sıralamasında en çok ölüme yol açan (830.000) 1556 tarihli Çin'in Shensi bölgesinde meydana gelen depremde maddi zararı tahmin etmek bile güçtür.

ABD'nin seller nedeniyle uğradığı zarar yıllık 4 milyar dolar civarındadır. Sadece 1996 yılında bu ülkenin sellerden doğan kaybı 16 milyar dolardır.³ ABD'nin sadece depremlerin önceden bilinmesi çalışmalarına ayırdığı yıllık ortalama bütçe 800 milyon dolardır. Japonya'nın deprem araştırmaları için ayırdığı yıllık bütçe ise ortalama 11 milyar dolardır.⁴

Swiss Re tarafından yayınlanan Sigma Dergisi'nin 2005 Haziran sayısında yer bulan araştırmalara göre, 2004 yılında insan eliyle ve doğal olarak meydana gelen afetlerde 300.000 kişi hayatını kaybetmiş ve 120 milyar doları doğal afetlerden olmak üzere, 123 milyar dolardan fazla hasar ve malı kayıp meydana gelmiştir.⁵

2.1.TÜRKİYE'DE AFETLERİN MALİ BOYUTU VE MALİ İŞLEYİŞ

Türkiye'de doğal afetlerden kaynaklanan ekonomik kayıp her yıl yaklaşık GSMH'nin %3'üne tekabül etmektedir. Depremlerin yol açtığı zararlar, yıllık toplam milli gelirin %0,7'si kadardır, bu da kalkınma hızını yaklaşık bir puan geriye çekmektedir.⁶

Tahmini bir İstanbul depreminde, 50.000 ağır hasarlı bina, 50.000 civarı ölü, 160-200 bin ağır yaralı, 200.000 civarı aile için ise barınma ihtiyacı öngörülmektedir.⁷ Toplam ekonomik kaybın ise 40-50 milyar dolar civarında olması beklenmektedir. JİCA 'nın (Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı) aynı konuda yaptığı bir çalışmanın sonucu can kaybı 73.000-87.000 arası tahmin edilirken, tahmini ekonomik kayıp Türkiye'nin yıllık GSMH'sının %24.5-%27.8'i arasında öngörülmektedir.⁸

² Matthew S. SCOTT, Andrew Hits Business, Black Enterprise, Novembcr 1992, Vol.23, s. 17

³ Jane PREYER, , Man-Made or Natural Disaster? Christian Science Monitor, 1999, Vol.91, s. 11.

⁴ Japonya'da Afet Yönetimi, Japon Hükümeti Kabine Ofisi, JİCA yayını, Mart 2005, Ankara, s.207.

⁵ Sigma, Swiss Re, Haziran 2005, s. 16

⁶ Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, TBMM, 23.12.1999, s.5.

⁷ Prof. Dr. Metin İLKİŞİK, Sivil Savunma Dergisi, S. 165, Temmuz-Ağustos-EylLil 2001, s. 12.

⁸ JİCA Raporu, Aralık 2002, JİCA Türkiye Ofisi, Ankara

Tablo Türkiye’de Son 15 Yılda Depremlerin Yol Açtığı Kayıplar

Olay	Can Kaybı	Yıkık Yapı	Eko.Kayıp (MilyonS)
Erzincan Depremi (13.3.1992)	650	6.702	750
Dinar Depremi (1.10.1995)	94	4.909	250
Çorum Depremi (14.8.1996)	1	707	20
Adana Depremi (27.6.1998)	145	9.847	500
Adapazarı Depremi (17.8.1999)	17.480	66.441	20.000
Düzce Depremi (12.11.1999)	763	30.389	1.000
Sultandağı Dep. (3.2.2002)	42	4.634	70
Bingöl Depremi (1.5.2003)	177	6.675	135
TOPLAM	19.354	130.331	22.725

Kaynak: Settingthe Stage For Urban Risk Mitigation, P. GÜLKAN, s.2.

Son yıllarda afet-kalkınma ilişkisi de net olarak anlaşılmış, afetlerin az gelişmişliğin temel nedenlerinden olduğu tartışılmaz hale gelmiş, Ülkemizde de kalkınma planlarında afetlere özel yer ayrılmaya başlanmıştır.

Ülkemizdeki mali yapı ve işleyişi görmek için en yakın ve en büyük örnek olan ve her kaynağın kullanıldığı Adapazarı Depremine bakılacak olursa;

17 Ağustos 1999 Adapazarı depreminde ekonomik kaybın 9 ila 25 milyar dolar arasında olduğu tahmin edilmektedir. Bu, Ülkemizin büyümesini %-\ oranında etkilemiştir. Tüm devlet harcamaları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 2: Deprem Sonrası Devlet Harcamalarının Dağılımı

HARCAMALAR	us\$
Konsolide Bütçe	3.326.000.000
Dış Kaynak	3.772.000.000
KİT ve Diğer Özel Bütçeli Kurumların Harcamaları	197.000.000
Sigorta	20.000.000
Afet Fonu	1.434.000.000
TOPLAM	8.749.000.000

Kaynak: OECD ve T.C. Maliye Bakanlığı

Hükümetin bu olağanüstü durumla rahat mücadele edebilmesi ve hızlı hareket edebilmesi için Meclisten bu konuda 4452 sayılı Kanunla, KHK çıkarma yetkisi alınmış, bu yetki kullanılarak KHK'lar çıkartılmış, toplanan iç ve dış yardımların T.C. Ziraat Bankası'nda açılacak merkezi bir hesaba kaydedilmesi ve Kriz Koordinasyon Kurulu kararıyla harcanmasına karar verilmiştir. Bu harcamalar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'ndan muaf tutulmuştur. Denetim müfettişlerden kurulan bir komisyonca yapılmıştır. Bu anlamda, Şartlı bağış hesapları da dâhil olmak üzere yurtiçi ve dışında toplam 2958 hesap açılmıştır. Hesapların sonuçlarının alındığı 01 Ekim 2001 tarihi itibari ile Merkezi Hesaptaki son durum şöyledir:⁹

Tablo 3: Adapazarı Depremi toplanan Yardımlar

BİRİKEN TUTAR	159.873.816.838.503
NEMASI	1.791.826.159.109
TOPLAM	161.665.642.997.612

Değişik nitelikleriyle önemli bulunan bazı kampanyalardan örnek verilecek olursa; büyük ilgi gören TRT kampanyası sona erdiği 19.10.1999 tarihi itibarıyla 12.607.591.161.397 TL., 5.806.399 USD, 23.339.696 DEM rakamlarına ulaşmıştır. Türk medyası tarafından düzenlenen kampanya ise 30.09.1999 tarihinde sona ermiş ve merkezi hesaba, 842.233.821.450 TL, 2.252.887 USD ve 412.144 DEM aktarılmıştır.¹⁰ Diyanet İşleri Başkanlığı kampanyası sonucunda da 1.714.131.153.220 TL., 822.464 USD, 5.856.640 DEM ve 610.733 NLG toplanmıştır.¹¹ Genelkurmay Başkanlığı'nca toplanan yardımlarda ise 1.335.475.729.620 TL., 54.952 USD, 34.945 DEM toplanmıştır.¹²

Kızılay'ın düzenlediği kampanyada da 2.213.234.411.937 TL., 1.922.711 USD, 406.625 DEM toplanmış olup, bu veriler, toplumun hassasiyetleri, mali yapılanmada medya ve sivil toplum kuruluşlarının önemini göstermektedir.

Malı açıdan en önemli kaynaklardan birisi de yurtdışından sağlanan kredi ve hibeler olmuştur. Türkiye deprem sonrası çeşitli ülke ve kuruluşlardan yaklaşık 3.5 milyar dolar tutarında kredi temin etmiştir. Bu krediler daha çok konut

⁹ Resmi Gazete, 20.Ocak.2002, S.24646, s.21.

¹⁰ Resmi Gazete, 1 1.Ocak.2000, S.23930, s.31

¹¹ Deprem Hesapları Denetleme Komisyonu CD'si, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü (TAY)

¹² Resmi Gazete, 11 Ocak 2000, S.23930, s.3 1

yapımı, ulaştırma, altyapı, okul, sağlık kuruluğu, su, kanalizasyon hizmetleri gibi konularda kullanılmıştır ki bir kısmı zaten bu konularda şartlı olarak verilmiş kredilerdir. Bu şekilde yaklaşık 75 dolayında çok önemli projeye mali kaynak temin edilmiştir. Bu kredilere genel bir tablo olarak bakılırsa;¹³

Tablo 4: Adapazarı Depremi Sonrası Kullanılan Dış Krediler

Kaynak Kuruluş/Ülke	Kredi Tutarı (USD olarak değeri)	Kullanım Alanları
Japonya	450.000.000	Emtia ve KOBİ kredisi
İspanya	60.000.000	Yıkım işleri ve İspanyol firmalarının projeleri için
Güney Kore	30.000.000	Küçükçekmece Hastanesi
Belçika	3.393.415	Okul İnşaatı
IMF	500.000.000	Bütçe Finansmanı
Dünya Bankası	755.000.000	Acil Yapılandırma
Dünya Bankası	262.300.000	Projeleri
Körfez İşbirliği Konseyi	400.000.000	Hazır projelerden destek
İşlam Kalkınma Bankası	300.000.000	Yol, Su, Hastane, Altyapı
Avrupa Kalkınma Bankası	253.000.000	Okul, Hastane
Avrupa Yatırım Bankası	540.000.000	Kalıcı Konut Projeleri Yol, su, konut, demiryolu

Kaynak: Resmi Gazete, 20.Ocak.2002, S.24646, s.8.

Bu gibi durumlarda vergi düzenlemeleri hükümetler için ilk akla gelen ve en kolay uygulanan maliye politikalarıdır. Deprem sonrasında da bu en yoğun şekilde uygulanmış, hatta depremle ilgili her uygulama sonlansa da vergilerin bir kısmı kalıcı hale gelmiştir.

¹³ Resmi Gazete, 20.Ocak.2002, S.24646, s.8.

Tablo 5: 1999-2003 Konsolide Bütçeleri Deprem Vergileri Gerçekleşmeleri (Bedelli Askerlik ve Özel Gelirler Dâhil); (milyar TL)

Gelir Türleri	1999	2000	2001	2002	2003	Toplam
Ek Gelir V.	21.370	95.619	6.429	6.188	4.445	134.051
Faiz Gelirleri	5	1.640.655	382.209	41.372	399	2.064.640
Ek Kurumlar V.	29.952	197.278	3.908	2.445	2.088	235.671
Ek MT V.	41.497	67.829	5.801	3.263	16.143	134.533
Ek Emlak V.	2	64.549	6.733	5.077	4.888	81.249
Özel İletişim V.	5	415.872	592.072	852.250	1.048.050	2.908.249
Özel İşlem V.	7.964	212.863	320.280	512.674	663.562	1.717.343
Rek. Krm. RTUK, SPK	-	281.000	23 1.000	668.000	690.655	1.870.655
Bed. Ask. Özel Geliri	-	282.283	-	10	-	292.283
TOPLAM	100.795	3.257.948	1.548.432	2.101.269	2.430.230	9.438.674

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Müd. Verilerinden derlenmiştir. (www.muhasebat.gov.tr)

Tablo 6: Deprem Vergilerinin Genel Bütçe Gelirlerine Oram (Bedelli Askerlik Dâhil);¹⁴

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri	Deprem Vergi Gelirleri	Oran (%)
1999	18.657.677	100.795	0.54
2000	33.040.903	3.257.948	9.86
2001	50.890.481	1.548.432	3.04
2002	74.603.699	2.101.269	2.81
2003	98.558.733	2.430.230	2.46

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. verilerinden derlenmiştir. (www.muhasebat.gov.tr)

Böylece, bu afetten sonra kullanılan kaynaklar olarak “afet form, sivil savunmacı fonu, mahalli idare kaynakları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Kızılay kaynakları ile birlikte, yönlendirilebilen tüm bütçe kaynakları, ek bütçe, ek vergiler, hibe ve kredilerden oluşan dış mali yardımlar, bedelli askerlik, yardım kampanyaları gibi olağanüstü nitelik taşıyan ve depremden sonra ihdas edilen kaynaklar” görülmektedir, yani mali olarak kullanılabilecek her kaynak seferber edilmiştir.

Bu deneyim mali açıdan değerlendirilecek olursa; tek merkezi hesap uygulaması ve her kaynağa yönelerek özel yöntemlerle harcanması doğal

¹⁴ www.muhasabat.gov.tr/mbultcn/menu3.asp

görülse de, kaynakların kullanımındaki etkinlik, koordinasyon, kurumsal taassup, siyasi, dini vb. sömürü gibi konular uzun süre tartışılmıştır. Deprem, mali açıdan eksiklikler yanında, var olan kurumların zaaf ve eksikliklerini de göstermiştir. Kızılay'ın nakit kaynağının deprem sonrası artması buna bir örnektir.

Kızılay'ın (296 şubesi hariç) Marmara Depremi öncesinde 16.08.1999 tarihindeki hazır değerlerinin (kasa, banka, çek, altın vs.) toplam tutarı 36.958.450.180.323. TL olduğu ve bunun toplam aktiflerin yarıdan fazlasını oluşturduğu, Marmara Depremi sonrasında 30.09.1999 tarihinde hazır değerlerinin parasal değerleri toplamının ise 37.785.869.724.103 TL olduğu ve yine bunun toplam nakitlerin yarıdan fazlasını oluşturduğu, Derneğin tüzüğünde bulunan temel amaç ve görevlerinden sayılan “Yurtiçi ve dışındaki meydana gelen her türlü afet ve felaketlere karşı üzerine düşen hizmetleri yerme getirmek” hükmü gereğince, afetlere karşı stoklarında yeterince malzeme bulundurması gerekirken, Depremde görüldüğü üzere yeterli stoku bulunmadığı gibi, deprem sonrası da stok çalışması yapması gerekirken nakit değerlerinin daha da arttığı görülmektedir.¹⁵ Yurtdışı anlamında bile 35 ülkeden, 2570 kişilik arama-kurtarma ekibi, 160 tim halinde, 526 iş makinesi ve 1630 damperli araç kullanılmıştır.¹⁶ Böyle bir durumda en büyük yardım kuruluşumuzun mali portföyünün artışı düşündürücüdür.

Dünyadaki hiçbir ülkenin başına geldiğinde zorlanmadan atlatamayacağı bu afet karşısında tüm kapıların zorlanması çok doğaldır ve her ülke böyle bir durumda aynı yolu izleyecektir. Deprem tecrübesi ışığında, Türkiye'nin afetlerle ilgili olarak, ne hazırlık, ne hazırlık, ne zarar azaltma anlamında afet öncesi, ne de müdahale ve iyileştirme anlamında afet sonrası için planlı, sistematik ve yeterli bir mali kaynak ve sisteminin olmadığı rahatlıkla söylenebilir.

Daha önceleri var olan afet fonu ve sivil savunma fonu ile en azından küçük çaplı afetlerle mücadele edebilen hükümet, bu fonları bütçe içerisine alıp, ikamesini de oluşturmayınca tamamen kayıpsız kalmış, her afet sonrası yeni yasalar, yeni kaynaklar, yardım kampanyaları, ek bütçeler, ek vergiler gibi günübürlük ve o afet sorunlarının çözümüne dönük tedbirlerle yetinilerek, kalıcı ve modern bir mali yapı ihdas edilememiştir.

Marmara Depremi sonrası yapılanmada uygulanan yardımlarda tek hesap sistemi gayet başarılı olarak değerlendirilmiş, özellikle Erzincan ve Dinar

¹⁵ Rıza YILMAZ, Marmara Depremi ve Kızılay, Türk İdare Dergisi, Aralık 2000, S.429, s.93.

¹⁶ Kasım ESEN, Depremlerde Kullanılması Gereken Tecrübeler, Türk İdare Dergisi, Eylül 2000, S.428, s.34.

Depremleri yardım kampanyalarından kalan kapatılmayıp unutulmuş hesaplar da görülünce, bundan sonraki benzer uygulamalar için de önerilmiştir.¹

Etkin bir sigorta sisteminin olmaması, depremde bu kaynaktan çok az miktarda yararlanılması, en büyük eksikliklerdendir ki, modern afet yönetimi sistemine sahip ülkelerdeki en büyük mali güç sigorta faaliyetleridir. Bunun sonucu, Türkiye'yi daha da fazla miktarda yukarıda sayılan olağanüstü mali kaynaklara muhtaç etmiş, bu da tüm ülkenin mali yapısını etkilemiştir.

Başta çok iyi niyetli görünen bazı yardımların da, daha sonra nasıl suiistimalleri amaçladığı maalesef acı bir tecrübe olmuştur. Afet gibi acı bir olayda mali zayıflığımız bize ticari, siyasi, ideolojik vb. amaçlı yardımlardan halkımızı korumak zorunluluğunu da vermiştir.

Çok değişik kaynaklardan para akışı, denetimi de zorlaştırmış, sistemsizlik hem uygulayıcıları, hem de yardım kaynaklarını sıkıntılara sokabilmiş, örneğin; afetten yıllar sonra bile, o zamanki mali ve idari görevlen nedeniyle soruşturma geçiren birçok idareci ve kamu görevlisi olmuştur.

2.2. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE AFET YÖNETİMİNİN MALİ İŞLEYİŞİ

Mali yapı ve işleyiş anlamında, afet yönetimi gelişmiş bazı ülkelerin sistemlerine bakılacak olursa;

Japonya'nın "Bütünleşik Afet Yönetimi" aslında afetler ve yaşanan acılarla gelişip, oluşmuş bir sistemdir. Her büyük afet sonrası, yeni bir uygulama, yeni kanunlar, kurumlar, yeni mali imkânlar oluşturulduğu görülmektedir.

Böyle güçlü ve sistematik bir afet yönetimi yapısı, tabii ki güçlü bir mali yapı ve finans kaynaklarını da içerir. Japonya'nın mali felsefesi "afet sonrası yapılan çalışmalar, afete hazırlık için yapılan yatırımlardan daha pahalıdır" şeklinde özetlenebilir. Japonya'nın afet yönetimi tarihi bu mantıki gelişmeyi gösterir, her geçen zaman diliminde afet öncesi çalışmaların ağırlığı ve ayrılan maddi kaynakların arttığı görülür. Bu ülkede deprem araştırmaları için ayrılan yıllık bütçe ortalama 11 milyar dolardır.¹⁷

Japonya'da hem ulusal, hem eyalet, hem de belediye bütçelerinde büyük miktarlarda afet ödenekleri vardır. Bazı eyalet ve belediyelerde afet ödenekleri, bütçenin %25'lerine dek çıkmakla kalmayıp, bu bütçeler afet anlarında her türlü¹⁸

¹⁷ Ünsal SOYGÜR, Depremle Birlikte Yaşam,

¹⁸ TÜBİTAK Deprem Sempozyum Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s.38.

aktarmaları çabucak yapacak esnekliklere de sahiptir. Hem genel afet, hem de özel afet türleri için çok güçlü ve işlek (çoğu da zorunlu) sigortalar, afet fonları ve ciddi mali yardım organizasyonları ile mali güçlükleri büyük oranda aşmış durumdadırlar.

Bütçe açısından bakıldığında, örneğin 2003 yılında hükümetin afet yönetimi bütçesi 3,0 trilyon yendir. Bu toplam bütçenin %5'i kadardır.

ABD'de, afet yönetimi alanında özellikle FEMA'nın kurulmasından sonra örnek gösterilen bir yapıya kavuşmuş, bu konuda çok ciddi bütçeler ayırmıştır. FEMA koordinasyonunda gerçekleştirilen afet yönetimi çalışmaları, yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki yönetimlerin sorumluluğu paylaştıkları bir "yönetmelik sorumluluk sistemi"ne dayanmaktadır. Burada her yönetim kademesi, kendi görevleri ve çalışmalarını diğer yönetmelik birimlerle koordineli olarak yürütür. Mali olarak yerel yönetimler afetlerle karşılaştıklarında mevcut kaynakları tükenene kadar afet çalışmalarını yürütürler. Yerel yönetim imkânlarının yeterli olmadığı noktada, eyalet yönetimleri yine kendi kaynaklarının sınırına kadar, afet çalışmalarına katılır. Bu kaynakların yetersiz kaldığı durumda ise federal kaynaklar kullanılacaktır. Afet yönetimi bütçesi, federal bütçe içerisinde kısımlara ayrılmış olarak ayrı bir bütçedir.

FEMA temel olarak, parlamentonun ayırdığı bütçeyi kullanır, başka geliri yoktur ama Amerikan Red Cross (ARC) ve başka vakıf ve derneklerle işbirliği içinde çalışır ki, bunlar afetler için ciddi yardım ve bağış toplar. FEMA'nın en önemli mali fonksiyonu, bütçede belirtilen miktarda kaynağı, afet bölgelerine uygun kriterlerle dağıtmasıdır.¹⁹

ABD'de en çok olan ve en çok zarar veren afet türü seldir ve FEMA bünyesinde Federal Sel Sigortası Birimi vardır. Zorunlu hale getirilen bu sigortayı özel sigorta şirketleri yürütür. Federal hükümet buraya mali destek sağlar. Bu sigortalardan toplam taahhüdü 500 trilyon \$ civarındadır.²⁰ FEMA'nın mali durumu hakkında her yıl Senato'ya rapor verilir. FEMA bütçe taleplerini de gerekçeli raporlarla Senatoya sunar. 2002 yılı itibarıyla FEMA'nın 14.8 milyar dolar varlığı ve 1.8 milyar dolar yükümlülükleri vardır.²¹

Yaşanan tüm deneyimler ve gelişmiş afet yönetimi sistemlerine sahip ülkelerin tecrübeleri, afet yönetimi konusunda afet öncesi aşamalar diye adlandırılan "Zarar Azaltma" ve "Hazırlık" aşamalarının daha önemli olduğunu gös-

¹⁹ www.fema.gov/library

²⁰ ABD, FEMA Ziyareti Raporu, TAY, 1-3 Aralık 2004, s.6.

²¹ www.fema.gov/analysis/financial-statements

termiştir. Bu aşamalarda yapılacak çalışmalar, ülkeyi hem afetlere hazırlar, hem daha güvenli ortamlarda yaşanılmasını sağlar, hem de afet sonrası için daha az yıkım ve daha az maliyet yaratır. Yani malı açıdan bir çeşit tasarruftur. Buna kısaca “korunma, tedaviden iyidir” denilebilir. Afet öncesi yapılan çalışmalar ve uygulamalar ne kadar başarılı olursa, afet sonrası gereken kaynaklar o kadar az olacaktır.

Teknik ve planlama unsuru olarak da afet öncesi gerekli kaynakları tahmini ve bütçelendirilmesi daha kolaydır. Afete hazırlanmanın tabii ki bir maliyeti vardır. Önemli olan afetin doğuracağı hasarlar ile bu hasarları ortadan kaldırmaya yönelik çalışmaların maliyeti arasında sağlıklı bir ilişki kurabilmektir. Doğru bir maliye politikası afete hazırlanmayı malı bir yük olarak değil, ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmanın aracı olarak değerlendirir. Öyle ki afet sonrası kullanılacak olan ciddi miktardaki kaynakların, belli bir bölümü afet öncesinde planlı bir biçimde kullanılırsa, afet zararları ciddi şekilde azaltılabilir.

Gelişmiş ülkeler gibi, Türkiye’nin de uygun bir malı politika ile afet haritalarını hazırlaması, afet bilgi sistemini kurması, afetlere özgü haberleşme ağı oluşturmaya, başta kamusal konutlar, tüm resmi ve özel yapıları güçlendirmesi, afete karşı güvenli yerleşim için alt yapı oluşturmaya, bölgesel afet risklerine göre depreme, sele, yangına vd. karşı gerekli önlemleri alması, bunun için yeterli mali kaynağı oluşturmaya gerekmektedir.

1975 yılı öncesi sel afetleri nedeniyle yılda ortalama 16 vatandaşımız hayatını kaybedip, 9.6 milyon \$ zarar oluşurken bu tarihten sonra koruyucu setlerin yapılması, su kanallarının geliştirilmesi, havuzların ve depoların artırılması gibi tedbirlerin alınmasıyla ölen insan sayısının ile mali kaybında 3.9 milyon \$’a indiği görülmüştür.²²

Depremlerin ülkemizde yol açtığı zararlar, Japonya’ya oranla otuz kat fazladır. Bu; çevre planlamasında jeolojik bilgilerden yararlanıldığı takdirde Türkiye’nin zararının otuz kat azaltılabileceğinin somut bir örneğidir. Bunun temel nedeni, jeolojik incelemeler sonucu sakıncalı görülen yerlerin yerleşime açılması, jeolojik inceleme yapılmaksızın yerleşime izin verilmesidir. Bu anlamda 1985 ile 1999 yılları arasında gerçekleşen doğal afetlerde ölen 20.000 kişi ve yıkılan 110.000 bina yerine, 670 ölü ve 3.670 yıkık bina ile bu afetler atlatılabildi. Bu husus; gerçekte önlenebilecek kayıpların ne derece büyük olduğunu göstermektedir.²³ Tüm bu anlatılanların ışığında merkezi hükümet,

²² Rıdvan EGE, *Healt Aspects Of Disasters and Accident*, Ankara, Emel Matbaacılık, 1986, s.9.

²³ Ziya ÇÖKER, *Doğal Afet Yönetimi*, Türk İdare Dergisi, Aralık 2001, S.433, s. 21.

zarar azaltma ve hazırlıklı olma çalışmaları için bütçeye yeterli ödenek koymalıdır. Bu bir maliyet değil, tasarruf ve kalkınma politikasıdır.

3. AFET YÖNETİMİ İÇİN KAYNAK TAHSİSİ

Bu açıklamalardan, ulusal ve uluslararası deneyimlerden sonra, afetlerin mali olarak yönetilmesi için önerilebilecek kaynaklar şöyle görülmektedir;

Afet Fonu; Türkiye’de daha önce uygulanmış olan afet fonu 1992 yılında, diğer fonlarla beraber bütçe içerisine alınmıştır. Mali disiplin açısından yapılan bu uygulama, o zamanki fon bolluğunda çok dikkat çekmese de, kurunun yanında yanan yaş misali, sonradan zararları görülen bir uygulama olmuştur.

Önerilen yeni afet fonu için “Afet Fonu Yasası” çıkarılmalıdır. Buna bağlı olarak “harcama yönetmeliği”, “ihale yönetmeliği” gibi teknik mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır. Afet fonu, bu konu ile ilgili en etkin kurumca, Başbakanlığa (ve yerelde Mülki İdare Amirlerine) bağlı olarak idare edilmelidir. Bu anlamda, afet yönetim sistemimizin gelecekteki hedeflen de dikkate alınarak önerilen kurum, Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüdür.

Afet fonu için düşünülen kaynaklar çalışmanın en hassas noktasıdır. Fonun mantığına ve kamu vicdanına ters gelmeyecek kaynaklar saptanmalı, vatandaşlar üzerine ek bir mali yük getirilmemesine dikkat edilmelidir. Fonun hitap edeceği alan, kaynaklar için de bir veridir. Bu mantıkla, eski fon uygulaması da değerlendirilerek önerilebilecek kaynaklar şöyle sıralanabilir (bu bölümde Bay. ve İsk. Bak. ve TAY’ca düzenlenen deprem şurasında sunum yapan kaynak temini ve sigorta komisyonu raporundan da istifade edilmiştir);²⁴

- Her yıl devlet bütçesinden verilecek pay,
- Yapı projeleri, ruhsat ve iskân belgelerinden alınacak pay,
- Yapı ve benzer sektörlerde kullanılan malzemelerin ticaretinden alınacak pay,
- Doğal gaz, kalorifer yakıtı, su ve elektrik tüketimi üzerinden alınacak pay,
- Eğlence yerleri tekel ürünleri ve bahis oyunlarından alınacak paylar,
- Her çeşit afet sigortası primleri üzerinden alınacak pay,
- İç ve dış borçlanma gelirleri,
- Devletin memuru olan mühendislerin vereceği konferanslar

²⁴ Deprem Şurası Kitabı, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Raporu, TAY, Haziran 2005

yapacağı hizmet ve benzeri çalışmaları için oluşturulacak döner sermayeden masraflar haricinde kalan gelirler,

- İmar affı gelirleri,
- Kentsel dönüşüm projelerinden elde edilecek gelirler,
- Yapılarla ilgili her türlü cezai işlemde alınacak pay,
- Hibe ve yardımlar,
- Sayılan tüm kaynakların faiz gelirleri.

Konun görevleri, fondan beklentiler şunlardır (burada da aynı komisyonun çalışmasından yararlanılmıştır);²⁵

- Afet öncesi aşamalarla ilgili her türlü çalışma (afet haritaları hazırlanması, haberleşme ve bilgi ağı sisteminin kurulması, kentsel dönüşüm planlarının yapılması, sel setleri, yangın kuleleri ve alternatif alt yapı tesislerinin oluşturulması v.b.),

- Zorunlu sigorta kapsamına alınmayan kamu yapılarının sigortalanması,

« Tespit edilecek yoksul bölge insanların afet hazırlıkları çalışmalarına ve sigorta primlerine mali destek sağlanması,

- Mahalli idareler ve afet öncesi çalışmalar yapan diğer kurumlara mali destek sağlanması,

- Her yıl belirlenecek bir yüzdelik payla fondan bina güçlendirme projelerine başta kamusal binalar olmak üzere malı kaynak sağlanması,

- Afet tehlikesi araştırmaları, halk eğitimi çalışmaları, idareci ve mühendisler için hizmet içi eğitim kursları için mali destek sağlanması,

- Yazılı ve özellikle görsel medyada afetlerle ilgili bilinçlendirme ve korunmaya dönük programlar ve reklamlar hazırlanması.

Afet Sigorta Sistemi; Sigortacılık sistemi, afet vuku bulduğunda ortaya çıkan mali kayıpların telafisinde kullanılan en etkili yoldur. Bunun iki temel nedeni, riskin tüm dünyayla paylaşılması ve sigortanın varlığından dolayı ülkenin afet konusuyla ilgili tüm kaynaklarının, afet öncesi hazırlıklara ayrılmasıdır. Afet sigortacılığı sistemi gelişmiş ülkelere bakıldığında (ABD, Yem Zelanda vd.) bu ülkelerde afetin doğurduğu zararlar, ülkenin mali yapısını çok etkilemeden sigorta sayesinde giderilmektedir.

2004 yılında dünyadaki afetlerde, 123 milyar dolardan fazla hasar meydana

²⁵ Deprem Şurası Kitabı, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Raporu, TAY, Haziran 2005

gelmiştir. En büyük afet olan ve 12 ülkeyi etkileyen 26 Aralık 2004 Tsunamisi'nde, bu ülkelerdeki sigorta yaygınlık oranı düşük olduğundan 14 milyar dolar mali kayıp görülmektedir. Buna karşın sigorta bilincinin geliştiği ABD'nin Florida eyaletinde meydana gelmiş dört kasırganın neden olduğu sigortalı hasar, 19 milyar dolardır.^{26 27} Yani sigortacılık gelişmişlikle direkt ilgili olup, az gelişmiş ülkelerde afet sonrası tazminat ödemek gibi “post finansman”, gelişmiş ülkelerde ise sigortacılık sayesinde “prefinansman” şeklinde bir görüntü vardır.

1987 ile 2004 yılları arasında afetlerden kaynaklanan sigortalı mal hasarının dünya ortalaması 23 milyar dolardır.²⁸ Bu paranın büyük kısmı gelişmiş ülkelerin yaşadığı afetlerde ödenmiştir. Yine Marmara depreminde örnek verilecek olursa; 1999 Marmara depremlerinde (17 Ağustos, 12 Kasım Bolu depremleri) toplam 604.365.553 dolar sigortalı hasar ödemesi yapılmış ve bu ödemenin % 95h reasürans koruması nedeniyle yurt dışından sağlanmıştır. Belirtilen afetlerin neden olduğu malı kayba göre, bu miktarlar çok düşüktür (yaklaşık %10). Hâlbuki devredilen riske göre çok küçük olan prim ödemeleri ile sağlanan bu prefinansman kaynağı, az gelişmiş ülkeler için çok daha önemlidir. Bu konuda yapılan bir değerlendirmeye göre Türkiye için 10 milyar dolara kadar güvence temin etmek mümkündür.²⁹

Böylece, Dünyadaki uygulamalar ve Ülkemiz şartları ışığında afet öncesi afet fonu (ya da benzerleri), afet sonrası ise afet sigortası temel mali kaynaklardır denilebilir.

4. AFET YÖNETİMİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ: KONUT KİMLİĞİ (KONUT AFET KİMLİĞİ) MODELİ

Ülkemizin kentsel dönüşüm ihtiyaçlarına, toplumsal davranışlara, konut yapısı ve alını satım alışkanlıklarına dayanarak geliştirilen bir modeldir. Bu model ve modele dayalı işleyişteki amaçları;

- Konut ve yerleşim ile ilgili mali piyasayı afet gerçeğine göre şekillendirmek,
- Bireyleri, binalarını afet riskine göre inşa etmek ya da güçlendirmek zorunda bırakmak,

²⁶ Sigma Dergisi, S\wiss Ree, Haziran 2005, s.4

²⁷ Sigma Dergisi, Sv - Ree, Haziran 2005, s.4

²⁸ Milli Reasürans T.A. İstatistikleri

²⁹ Deprem Şurası Kıta, Kaynak Temini ve Sigorta Komisyonu Oturumu, TAY, 30 Eylül 2004

- Belediyelerin ve afetle ilgili birimlerin, kentlerindeki yapıların afet risklerini saptayıp, sürekli takiplerini ve bu sayede afet konusunun yetkililer ve vatandaşlar için sürekli gündemde kalmasını sağlamak,
- Bina kiralama ya da alım-satımlarında afet unsurunu önemli bir faktör haline getirerek, bina arayanları afet riskine göre yönlendirmek,
- Zamanla konutları ve diğer yapıları, düzenli, afete dayanıklı yapılar haline getirmek,
- Sonuçta; yerleşim yerlerini de şekillendirerek, afet ve düzenli yerleşimle ilgili “kentsel dönüşüm”! Sağlamak olarak sıralayabiliriz.

Modelin işleyişi ise kısaca şöyledir;

Gerekli kanuni çerçeve hazırlandıktan sonra (İmar Kanunu değişikliği ya da yeni kanun yapılması) proje, kentsel dönüşümü öncelik arz eden, sosyal ve ekonomik yapısı modele uygun görülerek seçilecek pilot illerden (İstanbul, Bursa, Eskişehir, Antalya gibi) başlatılacak, birkaç yıl içerisinde ülkeye yayılacaktır. Buna göre, belirlenecek olan yetkili birimlerce, belediye hudutları içerisindeki tüm yapıların (ilk etapta resmi binalar hariç) afetle ilgili kimlik kartları çıkarılacaktır. Bu kimlikler, küçük plakalar halinde, konutların dış yüzeylerine görülecek biçimde yerleştirilecek, detaylı bilgiler ise belediye imar işleri müdürlüklerinde tutulacaktır. Binalarla ilgili tüm işlem ve tasarruflar bu bilgiler ışığında yapılacaktır. Vatandaşlar da, bina kiralama ve alımlarında bu verilen değerlendirecek, böylece afet riskine göre bir konut piyasası oluşacaktır.

Modelin düzgün işleyebilmesi için, kimlikleri oluşturacak birimlerin ve belirlenecek kriterlerin, güvenilir, tarafsız ve dengeli olması gerekir. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nca oluşturulan afet risk haritalarına göre, Bakanlık bir uygulama yönetmeliği çıkartacak, bu yönetmelikte bölge ve illere göre, afet risk haritalarının yanı sıra, hangi tür riske karşı, hangi yapı türü olması gerektiği ile hangi eksikliklerin binanın sağlamlığını ne kadar etkileyeceği gibi uygulamayla ilgili teknik konular, ayrıntılı olarak belirlenecektir. Bu çalışmaya dayanarak illerde, afet türü ve riskine göre Bayındırlık ve İskân Müdürlükleri bünyesinde, belediyelerde de imar işleri dairesinde “Bina Kimlik Tespit Komisyonları” oluşturulacak (ilgili mühendisler ve teknik elamanlardan müteşekkil), mimarlık ve mühendislik büroları, illerde meslek odaları aracılığı ile meslek odaları üst kurullarına ve ayrıca Bayındırlık ve İskân Bakanlığına akredite olarak bu hizmeti sunabileceklerdir. Vatandaşlar, isterlerse belediye ya da ilgili il müdürlüğünden, isterlerse de usulünce akredite olmuş serbest çalışanlardan her bina için zorunlu olan bu hizmeti alabileceklerdir.

Bina kimlik kartlarında, bina için muhtemel doğal afetin adı ve bunun risk derecesi, yüksek risk A, orta risk B ve düşük risk C olarak belirlenir. Bunun altında ise binanın afete karşı dayanıklılığını belirten bölüm vardır. Burada da, bina afete dayanıklı ise, yani sorunsuz ise A, güçlendirilmesi gereken binalar için B, yıkılması gereken binalar ise C kodlu sınıflandırma yapılır. Binaların dışındaki küçük plakalarda sadece bu kodlar görülecektir. Bunun dışındaki detaylar belediyelerdeki imar dairelerinde ve isterlerse bina sahiplerindeki kimlik dosyalarında tutulacaktır. Bina ile ilgilenen herkes bu plakaları görecektir ve konut fiyatında bu plakalardaki veriler etkili olacaktır.

Bina kimlik kartları, bina sağlamsa (A kodu), talep olmadıkça üç yılda bir kontrol edilir. Güçlendirilecek binalara, altı aya kadar süre verilir ve güçlendirme zorunludur. Yıkılması gereken binaların ise bir ay içerisinde tahliyesi istenecektir.

Altı ay veya talep halinde daha kısa süre içerisinde, bina güçlendirme çalışmaları kontrol edilir ve gelişmelere göre, ya sağlam raporu ya da ek süre verilir, gelişme yok ise cezai işlem uygulanır, bina ile ilgili alım-satım ve kiralama yasağı, dosyasına ve tapu kaydına işlenir. Binayı alacak ya da kiralayacak olan, ön alım ya da kiralama sözleşmesi ile bahse konu güçlendirmeyi yapacağı vaadinde bulunur ve bu işlemi yaptırınca, binanın alım ya da kiralama sözleşmesi kesinleşerek binanın sahibi ya da kiracısı olur.

Bahsedilen sistem, kısa sürede kendi koşullarına uygun mali piyasayı oluşturacaktır. Hem bankalar ve finans kurumları, bu sisteme uygun kredi modelleri geliştirecek, hem Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve belediyeler daha hızlı çalışacak, insanlara yeni yerleşimler ile ilgili alternatifler sunacak, hem de devlet desteği ile ilgili vergi ve benzeri yasalarda gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

Model sayesinde, afete dayanıklı bina yapma zorunluluğu hissedilecek, konut piyasasında afete dayanıklı binaların fiyatı daha yüksek olacaktır. Sistem kendi iç denetimim de geliştirecek, ilgili Bakanlık ve meslek odaları ortaklaşa kimlik komisyonlarını denetleyecek denetim birimlerini oluşturacaklar ve yapılacak mevzuat düzenlemeleriyle de bina kimlik komisyonlarına mali ve hukuki sorumluluk ve mesleki sigorta zorunluluğu getirilecektir.³⁰

³⁰ (Modelin Detayı İçin bkz.) Kemal ÇEBER, Mali Yönüyle Afet Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, S.D.Ü., Isparta, 2005.

DOĞAL AFET RİSKLERİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE KENTLEŞME**

Yrd. Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ"

GİRİŞ

Kentler, nüfusun ve tarım dışı ekonomik faaliyetlerin yoğunlaşması, iş kollarında uzmanlaşma gibi demografik ve sosyo-kültürel faaliyetlerin yoğunluğu açısından diğer yerleşim birimlerinden ayrılmakta ve bu yapısal özelliklerinden dolayı her türlü tehlike karşısında yüksek risk taşımaktadırlar. Bu özellikler ve modernleşme sürecinin etkisiyle toplumları giderek birer risk faktörü haline geldiği düşünülmekte ve bu durum "risk toplumu" kavramı ile açıklanmaktadır. Dünya nüfusunun artması ve artan bu nüfusun giderek daha fazla oranda kentlere yerleşmesi, afetler karşısında kentleri daha da riskli hale getirmektedir.

Kentsel risk, kentlerdeki nüfus, yapılar, kamu hizmetleri ve tüm sosyoekonomik etkinliklerin afetler karşısındaki tehlike durumlarını ifade eder. Kentlerin yapısal unsurları ile yerleşim yeme ait özellikler (coğrafi, fiziksel, sosyo-ekonomik, kültürel özellikler); kentleşme sorunları (hızlı ve düzensiz kentleşme, gecekondulaşma); kentleşmeyi hızlandıran, nüfus hareketlerini teşvik eden, belli alanlarda nüfus yığılmasına neden olan faktörler ile uygun olmayan inşaat teknolojisi, yetersiz altyapı gibi teknik faktörler birleşince mevcut riskler artmaktadır.

Ülkemizde depremler başta olmak üzere doğal afetlerin sık yaşanması doğal afetleri kentleşme, kent planlama sürecinde dikkate alınması gereken esas unsurlardan bin haline getirmektedir. Bu çalışmada Türkiye'de kentleşme olgusu doğal afet riskleri açısından ele alınarak incelenmekte, ülkemizde kentleri riskli hale getiren unsurlar ve bunların kaynakları, Blake'nin insan

*Bu makale 10-15 Eylül 2007 tarihinde Ankara'da yapılan 38. Uluslararası Asya ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi (ICANAS)'nde sunulan bildirinin gözden geçirilmiş ve düzeltilmiş şeklidir.

**Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

topluluklarını afetler karşısında hassas duruma getiren unsurlar çerçevesinde analiz eden Etki-Tepki Modeline göre incelenmektedir.

1. KENTLER VE DOĞAL AFETLER KARŞISINDA RİSK KAYNAKLARI

Genel bir tanımlamayla afet, “Doğal kaynaklı veya insanların neden olduğu, bir toplumun normal işleyişini etkileyen, toplumun yalnızca kendi kaynaklarını kullanarak önleme yetisinin ötesindeki, geniş boyutlu insan, materyal, çevresel kayıplara yol açarak bozan, felaket derecesindeki olay” dır (UKKDF, 2001: 32). Herhangi bir doğa olayının afet olarak kabul edilebilmesi için, insan yerleşimlerinde meydana gelmesi, sosyal yapıyı etkilemesi gerekmektedir (Kreimer, 1990: 4; Ergünay, 1999b; Şahin, 2003: 346; Özerdem ve Barakat, 2000: 428). Doğal afetlerin ortaya çıkmasında, doğa olayının kendisi kadar afetin meydana geldiği toplumun sosyal, politik ve ekonomik özellikleri de önemlidir (Gherardi, 1998: 80; Lomnitz, 1994: 201; Mc Entire, 2001: 189; Short ve diğerleri, 1998: 93). Bu anlamda afetler, bir insan topluluğunda çeşitli nedenlerden kaynaklanan hasar görebilirlik kaynakları ile tehlikelerin bir araya gelmesi sonucunda ortaya çıkmaktadırlar (Wisner ve diğerleri, 2003: 4). Hasar görebilirlik / zarara açık olma¹ (vulnerability); “Bir kişinin veya belli bir insan topluluğunun, bir doğal afetin etkileri ile baş edebilme, doğal afete karşı direnebilirler ve afetin ardından normal duruma geri dönebilme kapasitesini etkileyen durumlar” olarak tanımlanmaktadır (Wisner ve diğerleri, 2003: 11). Buna göre, hasar görebilirlik, doğa olayları ile karşı karşıya kalmaları durumunda insanlar ve insan toplulukları için söz konusudur.

Doğal afetler karşısında insan topluluklarını hasar görebilir hale getiren unsurlar konusunda geliştirilmiş olan farklı modeller vardır (Nathan, 2005). Bunlardan ilki, hasar görebilirliği etkileşim halinde iki boyutu olan bir süreç olarak ele alan modeldir. Buna göre, hasar görebilirlik korunmasızlık (riskli bölgelerde yerleşmiş nüfus yoğunluğu, iletişim ağları, çevre, mal ve hizmetler, potansiyel can ve mal kayıpları; doğal hayatın tahribatı, iklim değişikliği vb.) ve bir dizi yetersiz kapasitenin (afetin etkilerinden korunma konusunda bireysel, yasal, kurumsal hazırlıkların olmaması) bir araya gelmesi sonucunda ortaya

¹ Tehlike, farklı yerleri, farklı zamanlarda tek başına veya diğer afetlerle birlikte etkileyebilen doğa olaylarıdır. Tehlikelilik durumu insanlardan ziyade bir yerleşim yerinin afetler karşısındaki durumunu tanımlamaktadır (Wisner ve diğerleri, 2003: 55). Kavramı “Belirli bir zaman diliminde ve coğrafi bölgede insan hayatını, mallarını ve faaliyetlerini bir afete neden olacak derecede olumsuz etkileyebilecek doğal bir olayın ortaya çıkma ihtimali” (UKKDF, 2001: 12); “Bir acil durum veya afete dönüşebilecek potansiyel herhangi bir olay veya durum” (Kadioğlu, 2003: 71) olarak tanımlayanlarda vardır.

çıkar. Terry Cannon'un geliştirdiği hasar görebilirlik modelinde ise kavramın beş boyutu tanımlanmaktadır; geçim (malvarlığı, gelir ve kazanç faaliyetleri) refah (sağlık ve beslenme), bireysel korunma (evlerin kalitesi, barınma koşulları, yerleşim yerinin güvenliği), sosyal korunma (yapı kontrol sistemi, geniş ölçekli önlemler, yönetim (sivil toplumun konumu, gücü).

Hasar görebilirlik konusunda geliştirilen bir başka model, Hasar görebilirlik ve Kapasite Değerlendirme Modelidir. Model hasar grebilirlikle afet yönetiminin yetersizliklerini ilişkilendirmektedir. Modelde hasar görebilirlik ve kapasite matrisi oluşturulmakta ve bunun bileşenleri; insanları riskli hale getiren fiziki-maddi yapı (ekonomik faaliyetler, coğrafı yerleşim, yoksulluk); sosyal-örgütsel yapı (insanlar ve örgütler arası ilişkiler, sosyal yapının afette mücadele kapasitesi, afetlerin sosyal ve örgütsel yapılar üzerindeki etkisi), motivasyonel-davranışsal unsurlar (rgtsel değişimi oluşturabilecek kapasite var mıdır? İnsanların afetler ve etkileri konusundaki inançları, bakış açıları nedir?) olarak belirlenmektedir.² Modelin dayandığı matris, hem kavramsal bir araç hem de toplumların pratik değerlendirmeleri yapabilmeleri için bir rehber görevi görür.

Hasar görebilirlik konusunda geliştirilen bir başka model grubu Geçim Modelleridir. Burada da iki modelden söz etmek mümkündür; sürdürülebilirlik ve erişim modelleri. Sürdürülebilirlik modeline göre bir sosyal yaşam nitesi stres yaratan unsurlarla mücadele edebildiği, kendi kapasitesini sürdürebildiği, artırılabildiği durumlarda hem şimdiyi hem de geleceği değerlendirebildiği, sadece doğal kaynaklar temeline dayanmadığında sürdürülebilir ve daha az hasar görebilir durumdadır. Erişim modeli ise hane halkı ve geçim linde risk merkezli bir yaklaşım geliştirilmiştir. Modelde kaynaklara erişim, geçimi sağlamak için temel koşul olarak kabul edilmektedir.³ Hasar görebilirliği çok boyutlu olarak ortaya koyan Blaikie, afetlerin öncesinde veya sonrasında geliştirilecek olan yeniden inşa ve azaltım uygulamalarında, hasar görebilirliği ortaya koyan tüm faktörlerin dikkatli biçimde analiz edilerek mevcut sorunlu durumların ortadan kaldırılması ve iyileştirilmesi gerektiği üzerinde durmakta ve hasar görebilirliğin nasıl azaltılabileceği ve afet sonrasında yeniden inşa kapasitesinin nasıl artırılabilceği konusunda Erişim Modelim2 3 nermektedir (Wisner ve diğerleri, 2003: 50). Modele, detaylı bir analizle özellikle gelirin ve kaynakların dağılımı gibi ekonomik yapıya dair özellikler, politik süreçler ve bunlardan kaynaklanan hasar görebilirlik durumları üzerinde durulmaktadır (Middleton ve O'Keeffe, 1998: 12).

² Vulnerability and Capacity Assesment Model (VGA model)

³ Access Model olarak ifade edilmektedir (Wisner ve diğerleri, 2003: 50).

Hasar görebilirlik konusunda geliştirilmiş en bilinen ve geniş ölçüde uygulanan modellerden biri, Blaike'nin Etki-Tepki Modelidir⁴. Model, afeti açıklamada afeti yaratan sosyal faktörler ile insanlar üzerinde afetin etkisinin gelişiminin birleştirir. Model, afetlerde risk ve hasar görebilirlik boyutlarını açık biçimde birbirinden ayıran tek çalışma olması, gerçek bir sosyal bilim analizine imkan vermesinden dolayı diğer modellerden daha avantajlı⁵ kabul edilmektedir (Nathan, 2005). Doğal afet risklerini hasar görebilirlik bakış açısından ele alan modele göre, sosyal yapıda sınırlı olan yapı ve kaynaklar, dinamik birer baskı unsuru oluşturur ve hızlı nüfus artışı, hızlı kentleşme, savaş, sosyal yaşam standartlarında düşme, çevresel bozulma gibi etkiler sonucunda nüfus, güvenli olmayan koşullarla karşı karşıya kalır ve sonucunda afetler karşısında riskli, hazırlıksız bir sosyal yapı ortaya çıkar (Özerdem ve Barakat, 2000: 429). Modelin temelinde yatan düşünceye göre afetler iki gücün etkileşimi sonucunda ortaya çıkarlar; bir yanda hasar görebilirliği ortaya çıkaran faktörler ve diğer yanda doğa olayının kendisi (Wisner ve diğerleri, 2003: 50). Buna göre insan veya toplumların hasar görebilirliğini ortaya çıkaran nedenler üç gruba ayrılabilir;

i) temel nedenler (kaynaklara ulaşma, güç, yapılar konusundaki sınırlılıklar; politika, ekonomi ve yönetim sistemi);

ii) dinamik baskılar (yerel yönetim kurumları, eğitimin yetersizliği, yerel yatırım olanaklarının yetersizliği; hızlı nüfus değişimi, hızlı kentleşme)

iii) güvenli olmayan koşullar (fiziki çevrenin tehlikeli olması, denetlenmeyen binalar ve altyapı sistemi, yerel ekonominin ve gelir düzeyinin risk altında olması; sosyal kurumların olmaması, belli grupların risk altında olmaları; kamu kurumlarının afetlere hazırlık konusunda bilgi sahibi ve hazırlıklı olmamaları).

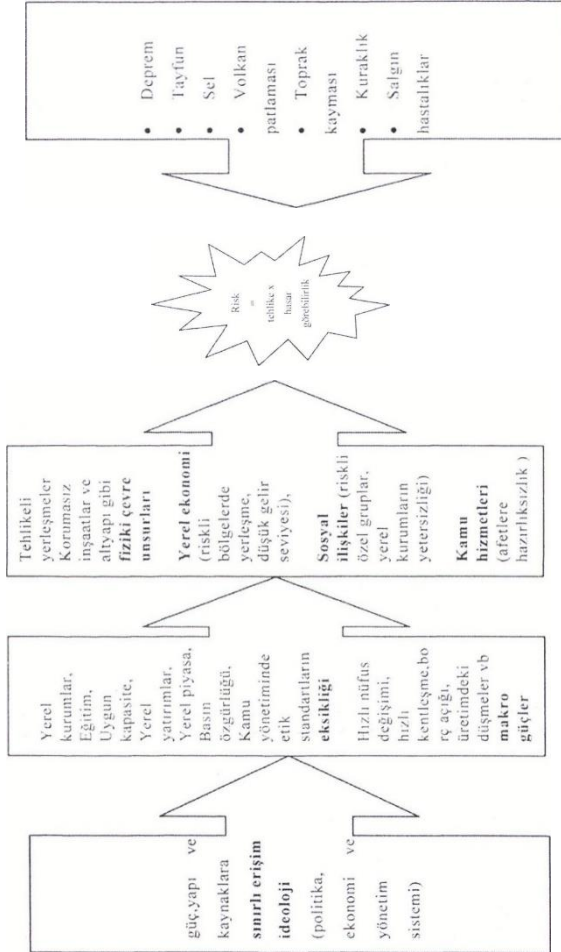
Sayılan bu faktörlerin bir araya gelmesi genel hasar görebilirlik durumunu ortaya çıkarırken, diğer taraftan tehlikenin (deprem, sel, toprak kayması, volkan patlaması gibi doğa olayları) ortaya çıkması ile afet durumu oluşmaktadır. (Bkz. Tablo 1)

Temel nedenler dünya ve toplumun sosyo-ekonomik yapısı içindeki genel ve yaygın süreçleri ifade etmektedir. Bunların başında ekonomik, demografik,

⁴ The Pressure And Release Model (PAR) olarak ifade edilmektedir.

⁵ Avantajları yanında model, sadece doğal afetlerin nedenleri üzerinde durması ve afet yönetiminin diğer temel faaliyetlerini açıklamaması, örneğin çevresel faktörler gibi afetin etkilerini değiştirebilecek bazı faktörleri dikkate almaması nedeniyle eleştirilmektedir (Asghar ve diğerleri, tarihsiz).

politik süreçler gelir. Bunlar farklı gruplar arasında kaynakların dağıtılması üzerinde etki yapılar ve ekonomik, sosyal ve politik yapının ve yasal düzenlemeler gibi ideolojik yapının birer unsurudurlar. Temel nedenler ayrıca, devlet yönetiminin özellikleri, askeri gücün, sivil toplum örgütlerinin yönetim sistemi içindeki yeri ve bu kurumların birbirleri ile ilişkileri, yönetim anlayışı, yeteneği ve hukuk kuralları ile de yakından ilgilidir. Dinamik baskılar ise temel nedenleri,



“güvensiz koşullar” haline getiren süreçleri ve faaliyetleri ifade eder. Bunlar, daha ziyade ulusal ölçekte afetlerle mücadeleleri etkileyen unsurları ifade etmektedir. Güvenli olmayan koşullar, insanların yerleştiği belli bir yere özgü konuları, bu yerin dere kenarı, yamaç, deprem bölgesi olması gibi güvensiz durumlarını ifade etmektedir (Wisner ve diğerleri, 2003: 52). Model, insan yerleşimlerinin risklerini tanımlamak için yapısal bir yaklaşım sunmaktadır. Modelde, hasar görebilirliğin tüm nedenlerini geniş bir bakış açısından anlayarak, etkin, etkili bir afet sonrası dönüşüm planı geliştirilebileceği ifade edilmektedir (Blake vd., 2005).

Çalışmanın devam eden bölümünde Blake’nin Etki-Tepki Modeli çerçevesinde Türkiye’de kentleşme olgusu değerlendirilecek ve kentleri doğal afetler, özellikle de deprem, karşısında riskli hale getiren unsurlar ve bunların kaynakları kentleşme perspektifinden incelenecektir.

2. TÜRKİYE’DE DOĞAL AFETLER KARŞISINDA HASAR GÖREBİLİRLİĞİ OLUŞTURAN UNSURLAR

Türkiye’de meydana gelen doğa olaylarının afete dönüşmesinde ülkenin coğrafi, topografik özellikleri yanında kentleşme sistemi ve buna bağlı sorunların büyük etkisi vardır. Çalışmanın bu bölümünde doğal afet riskini artıran ve kentlerin doğal tehlikeler karşısında dayanıksız hale gelmesine neden olan bu faktörler Etki-Tepki Modeline uygun olarak hasar görebilirlik sürecinin unsurları olan temel nedenler, dinamik baskılar, güvenli olmayan koşullar boyutunda incelenecek ve nihayetinde ülkemizde mevcut doğal afet tehlikeleri ile birlikte hasar görebilirliğin nedenleri ortaya konulacaktır.

2.1.Temel Nedenler

PAR modeline göre, afetler karşısında hasar görebilirliği artıran temel nedenler, genel olarak küresel sistemdeki ekonomik ve sosyal eğilimler yanında söz konusu ülkedeki sosyo-mekânsal farklılıklar, ekonomik dalgalanmalar, eşitsizlik, marjinal grupların varlığı, teknik bilgi eksikliği, yoksulluk, yönetim kapasitesinin yetersizliği, çevresel bozulma, insan kaynakları ve maddi kapasitenin eksikliği, afet yönetim sisteminden kaynaklanan yetersizlikleri ifade etmektedir.

Dünya nüfusu hızla artarken, bu artışın büyük bölümü, gelişmekte olan ülkelerde meydana gelmektedir. Bu durum afetler karşısında daha riskli oldukları kabul edilen gelişmekte olan ülkeleri ve burada yaşayan yoksulları daha da hasar görebilir hale getirmektedir. Dünya nüfusunun ve kentsel nüfusun artışına paralel bir seyir, ülkemizde de yaşanmıştır. Artan nüfus, sağladığı istihdam olanakları nedeniyle kentlerde yoğunlaşmaktadır.

Ülkemiz yönetim sistemi, merkeziyetçi ve bürokratik yönetim geleneğine dayanmaktadır. Buna bağlı olarak, kararlar merkezden alınırken yerel yönetimlere merkezin yanında ikincil roller düşmektedir. Bürokratik yönetim geleneğinin uzantısı olarak kamu yönetimi sistemimizde gizlilik esastır. Ülkemizde söz konusu merkeziyetçi yaklaşımın yansımalarından biri de katılım düşüncesinin, sivil toplum anlayışının yeterince gelişmemiş olmasıdır. Ancak son dönemde yapılan AB'ye uyum reformlarıyla bu yapıda önemli değişiklikler yapılmış; yerel yönetimleri güçlendiren, kamu yöneticilerinin sorumluluk ve hesap verebilirliklerini, şeffaflığı, katılımı artıracak bir sisteme doğru yönelmede önemli adımlar atılmıştır.

Çalışmanın devam eden bölümünde doğal afetler karşısında hasar görebilirliği artıran temel faktörler, bölgeler ve kentler arasındaki gelişmişlik farkları, göç ve hızlı kentsel nüfus artışı boyutlarında incelenmektedir.

2.1.1. Bölgeler ve Kentler arası Gelişmişlik Farkları

Kentlerin sahip oldukları ayırıcı özellikleriyle her tür risk karşısında hasar görebilir olduğu kabul edilmektedir. Bu yapısal özellikler, kentleşme sorunları ile bir araya gelince riskleri bir kat daha artmaktadır'. Ülkemizde yerleşim yerlerini afetler karşısında riskli hale getiren unsurlardan önemli bir bölümü de bölgeler ve kentler arasındaki gelişmişlik farklarıdır. Ülkemizde bölgeler, kentler arasında gelişmişlik farkları vardır. Genel olarak Bölgesel farklılıkların nedenleri fiziksel (coğrafi özellikler, iklim), sosyal (eğitim, sağlık, haberleşme hizmetleri), tarihsel ve ekonomik (özel sektör ve kamu sektörü yatırımlarının yoğunluğu, işyeri sayısı, yaratılan katma değer miktarı vb.) faktörlerle açıklanmaktadır (Dinler, 2001: 177; Keleş, 1993: 88). Ülkenin batısındaki kentler, doğudakilere oranla daha gelişmişlerdir. Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin dengesiz dağılımı nedeniyle, İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana gibi bazı kentler, ülkenin en kalabalık ve sorunlu metropolleri haline gelmiştir. Diğer yandan, ülkemizde 1960'lardan bu yana beş yıllık kalkınma ⁶

⁶ Farklı çalışmalarda Türkiye'de kentsel risklerin kaynakları konusunda farklı nedenler ileri sürülmektedir. Bunlar; nüfusun ve ekonomik etkinliklerin belli büyük kentlerde yoğunlaşması; kentlerin sağlıksız gelişmesi (riskli bölgelere yerleşme, uygun olmayan kullanımlar, açık alanların olmaması); kentlerdeki yapı kalitesine ve teknolojisine ilişkin yetersizlikler; kent ekonomisinden kaynaklanan sorunlar (ekonomik yetersizlikler, kentsel yoksulluk) (Balamir, 2002b: 80); kentlerdeki mevcut fiziksel planlama kararlarında yapılan hatalar, yasal ve idari yapılanmadan kaynaklanan olumsuzluklar (Kırbay, 2002: 169); kontrolsüz arazi *kullanımı*, yanlış inşaat faaliyetleri, yetersiz altyapı ve çevresel bozulmalar (Erdik, 2002: 207); yoğun nüfus, uygun olmayan arazi kullanımı, açık alanların olmaması, yapı kalitesindeki sorunlar, erişilebilirlik sorunları, alüvyal ovalarda yapılaşma (Bademli, 2002: 80).

planları, bölgesel kalkınma planları yapılmasına rağmen, bunların söz konusu gelişmişlik farklarını gideremediği kabul edilmektedir (Şengezer, 2000: 263; Geray, 1998: 14; Görmez, 2004: 14). Yapılan planların hedeflerine ulaşamama nedenleri ise; çeşitli grupların planlama kararlarının dışında kalma eğilimi ve popülizm (Tekeli, 1991: 3); 1950'ler sonrasında siyaset ve yönetim alanında planlama anlayışının terk edilmesi, “plansızlık” m hâkim olması (Keskin ok, 2001: 36; Tekeli, 2001); fiziki planlamanın çeşitli bakanlıklar arasında bölüşülmesi sonucunda planlarda parçacı ve sektörel yaklaşımların ön plana çıkması ve planların etkinliğinin azalması (Eke, 1998: 22);⁷ planlamanın sadece teknik, statik bir operasyon olarak görülmesi, planlamanın yapıldığı bölgenin yerel özelliklerinin (iklim, afetler vb.) dikkate alınmaması; planların, kentin gelecekte karşılaşılabileceği durumları tahmin edebilme yeteneğinin olmaması (Tekeli, 1991: 66; Keleş, 2000: 179) şeklinde sıralanmaktadır.

Gelişmişlik farklarının ortaya çıkardığı sonuçlardan biri de ülkemizde nüfusun tüm kentlere dengeli dağılmamasıdır (Sencer, 1979: 87; İşbir, 1991: 39; Keleş, 2002: 63). Bu durum bazı büyük kentlerin daha da büyümesine, sayılarının artmasına, küçük ve orta büyüklükteki yerleşim yerlerinin öneminin giderek azalmasına neden olmuştur (Keleş, 1985: 69). Bunun nedenlerinden bin Türkiye’de kentleşmenin sanayileşmeye dayanmaması, kentsel gelişmenin sanayileşme ile orantılı olmamasıdır (Kıray, 1982b: 267; İşbir, 1991: 39); Türkiye’de kentleşme sürecinde sanayileşmenin etkisi, dönemsel bazı gelişmeler haricinde, ancak 1950’li yıllar sonrasında kentleşme nedenlerinden birisi olarak ortaya çıkmaya başlamıştır (Görmez, 1997: 15). Ülkemizde, sanayi kuruluşlarının büyük bölümü, nüfusun sağladığı istihdam olanakları, altyapının elverişli olması gibi nedenlerle kentlerin yakınılarında yer seçmişler ve kuruldukları yerlerin kısa sürede kentleşmelerine etki yapmışlardır (Sencer, 1979: 115; Dinler, 2001: 75).

2.1.2. Kırdan Kente Göç ve Kentsel Nüfusun Hızlı Artışı

Kökleri Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönem kentleşme sitemine dayanmakla beraber, Türkiye’de modem anlamda kentleşmenin 1950’ler sonrasında gelişmeye başladığı kabul edilmektedir (İşbir, 1991; Keleş, 2002). 1950’ler ve onu takip eden yıllarda ülkenin sosyo-ekonomik yapısında yaşanmaya başlanan dönüşüm kentlere de yansımıştır.

⁷ Türkiye’de kentleşme olgusu, nedenleri gerek itici-çekici-iletici güçler çerçevesinde (Keleş, 2002: 65; Tekeli, 1982: 85; Karaman, 2001: 179; Görmez, 1997: 14; Şahin, 1998: 180; Sencer, 1979: 36); gerekse ekonomik, sosyal, demografik ve siyasal sebeplere bağlanarak (İşbir, 1991: 38; Kartal, 1979: 9) açıklanmaktadır. Türkiye’de kentleşme nedenleri konusunda detaylı bilgilere ulaşmak için söz konusu kaynaklara bakılabilir.

Sağladıkları istihdam olanakları nedeniyle büyük nüfus kitleleri kentlere yönelmiş ve bu durum kentleşme sürecini hızlandırmıştır. Hızlı kentleşme başta barınma olmak üzere kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda yetersizliklere neden olurken, kentlerin fiziksel görünümü yanında (plansız kentleşme, gecekondulaşma, apartmanlaşma vb.) sosyal ve ekonomik yapısı da değişmeye başlamıştır. Bu anlamda kentleşme hızının yüksek olması, ülkemizde kentleşmenin temel özelliklerinden biri olarak kabul edilmektedir (İşbir, 1991: 38; Görmez, 1997: 17, Keleş, 2002: 41). Kentleşme hızı ve kentsel nüfusun hızlı biçimde artışında, kırdan kente göçle beraber (İşbir, 1991: 39; Sencer, 1979: 70; Karaman, 2001: 20) 1950’lerle birlikte ekonomik ve siyasal sistemde yaşanan dönüşümlerle artan kent sayıları etkili olmuştur. 1927 yılında 66 olan kent sayısı 2000 yılında 470’i geçmiştir. 2010 yılında kent sayısının 600’e ulaşacağı ve nüfusun %75’inin kentlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir (Keleş, 2002: 59).

Hızlı kentleşme ve kent nüfusunun hızlı artışı gerek kent merkezlerinde gerekse kentlerin çevresinde dönüşüm sürecini başlatmıştır. Rantların yüksek olduğu kent merkezlerinde kat sayıları artarken, boşlukların konutlarla kaplanması ile yoğunluklar giderek artmıştır (Kıray, 1982a: 270; Tekeli, 1991: 41; Tekeli, 1982: 70). Kent içi bu şekilde dönüşüme uğrarken 1980 sonrasında kentler, çevrelerine eklenen yeni oluşumlarla (gecekondulu alanları, sanayi bölgeleri, devlet kurumları, üniversite kampusları vb.) “yağ lekesi” gibi, boşluksuz büyüyen bir görünüm kazanmaya başlamıştır (Tekeli, 2001: 83; Şengezer, 1999: 73). Bu hızlı dönüşüm süreci sonunda kentler özgün dokularını kaybedip kimliksizleşirken (Tekeli, 1991: 79); boşluksuz büyüme veya kent çeperlerinde güvenli olmayan alanların yapılaşmaya açılması sonucunda güvensiz, riskleri artarak büyümektedirler.

2.2. Dinamik Baskılar

PAR Modeline göre, ülke ölçeğinde tehlikeli alanlarda yerleşme, bireysel korunmanın yetersiz olması; kötü kalitedeki evler, arazi kullanım konusunda gereken uygulamaların yapılmaması, kontrol mekanizmalarının eksikliği, afet yönetiminden sorumlu olan merkezi ve yerel örgütlerin yetersizlikleri, bütüncü bir korunma stratejisinin olmaması; işsizlik gibi faktörler temel koşulları dinamik birer baskı unsuru haline getirerek afetler karşısında hasar görülebilirliği artırır.

Ülkemizde mevcut durum bu açıdan değerlendirildiğinde, dinamik baskılar; güvenli olmayan yerleşim özelliği, yerel yönetimlerin uygulamaları,

afet yönetim sisteminin yetersizlikleri, afet kültürünün olmamasıyla bağlantıları etrafında İncelenmektedir.

2.2.1. Güvenli Olmayan Yerleşim

Türkiye’de kentleri doğal afetler karşısında riskli hale getiren unsurlardan bir bölümü kentlerin yer seçimi ve gelişme süreçlerinde isabetli yerleşim kararlarının verilebilen kaynaklanmaktadır. Ülkemizde hâkim olan jeolojik kütleler arasında, verimli, sulak ovalar ve düzlüklerde yerleşme, kentleri yerleşim açısından uygun ancak doğal afetler açısından riskli hale getirmiştir. Kentlerle birlikte sanayi, ulaşım ve nüfusun da aynı bölgelerde yoğunlaşması mevcut riskleri de artırmıştır (Balamir, 2002b: 29).

Kontrolsüz arazi kullanımı ve plansız kentleşmenin sonucunda doğal afet risklerini artıracak şekilde, kentlerin gelişme süreçlerinde tarım toprakları konut, sanayi tesisleriyle; kıyı bölgeler ise yazlık konutlarla kaplanmıştır (Eke, 1998: 24). 1966-Varto, 1967-Adapazarı, 1970-Gediz ve son olarak 1999 Marmara Depreminde görüldüğü gibi depremlerin yol açtığı hasarların en önemli nedenlerinden birinin doğru olmayan arazi kullanımı olduğu ortaya çıkmıştır (Gülkan ve Ergünay, 2000: 59).

Hızlı kentleşmenin sonucunda ülkemizde kaçak ve sağlıksız yapılar, gecekondu bölgeleri, kent içinde kalan sanayi tesisleri, yanıcı ve patlatıcı madde üreten ve depolayan tesisler ve çöp alanları sağlıklı kentsel gelişmeyi tehdit eden ve ülkedeki doğal afet potansiyeli ile birleşince mevcut olumsuzlukları daha da artan unsurlar olarak kentler içinde yerlerini almışlardır. Hızlı kentleşmenin sonuçlarından bir başkası kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda görülen yetersizliklerdir (Tekeli, 1991: 41; Sencer, 1979: 119; Görmez, 1997: 17). Bu yetersizlikler, kentte yaşayanların çoğunun elverişsiz fiziksel koşullar altında yaşamalarına neden olurken, barınma sorunu, gecekondulaşma ile çözülmeye çalışılmış, altyapı yetersizlikleri çevre sorunlarını doğurmuştur. Türkiye’de kentlerin 1950’li yıllarla beraber karşı karşıya kaldığı büyük nüfus akımları ve bunun sonuçlarından biri olarak gecekondulaşma sorunu bu yıllardan itibaren ekonomik ve sosyal yapıyla bağları çerçevesinde bir olgu haline gelmiştir (Tekeli, 2001: 94; Kıray, 1982b: 278; Karaman, 2001: 261; Keleş, 2002: 557; Görmez, 2004: 16). Bu sorunu üstesinde gecekondu afları ile gelinmeye çalışılsa da, imar ıslah planları, zaman içinde bu amaca ulaşamadıkları gibi farklı amaçlara hizmet eder hale gelmişler ve gecekondu kentlerin bir unsuru haline gelmiştir (UDK, 2002: 35). Seçim dönemlerinde

“ödü” olarak çıkarılan imar afları, zaman içinde popülizmin^ bir aracı olarak kullanılmaya başlanmış, yasal olmayan yapılaşmaya meşruluk kazandırma aracı olmuştur.

Hem gecekondular hem de sağlıksız kent parçaları, plansız kentleşme açısından olduğu kadar afetler karşısında da birer risk unsuru durlar. Büyük kentlerin çoğu, birinci derece deprem kuşağı üzerinde yer alırken, bu kentlerin büyük bölümünü oluşturan gecekondular bölgelerinde, inşaat kalitesindeki yetersizlikler, yerleştikleri bölgelerin tehlikeleri ve yaşayanların sosyoekonomik yetersizlikleri nedeniyle doğal afetler karşısında riskler fazladır (Parker, 1995: 5). Örneğin İstanbul için hazırlanan deprem senaryosunda, en riskli konumda olan bölgelerin, sağlıksız yapılaşma alanları (kent içinde kalan patlayıcı madde depoları, çöp depolama alanları) ile dere yatakları ve yüksek eğimli yamaçlarda yerleşmiş bulunan gecekondular bölgeleri olduğu ifade edilmektedir.

Ülkemizde güvensiz yerleşimin kaynaklarından biri de yapılan planlarda mevcut tehlikelerin belirtilmiş olmasına, bilim adamlarınca uyarılar yapılmasına rağmen planların uygulanmasında bunların dikkate alınmamasıdır.⁸ Örneğin Kuzey Anadolu Fay hattının varlığı 1948 yılında bilimsel olarak ortaya konulmasına rağmen, ülkenin önemli tersanelerinden biri ve donanma Gölçük'te inşa edilmiş, SEKA gibi büyük kamu yatırımları ve sanayi tesisleri İzmit'te kurulmuştur. Benzer uyarılar, geçmiş dönemde Avcılar semti, Dinar'daki alüvyal ovada yerleşim, Düzce'de fay hattı üzerinde ve yakınında yerleşim yerleri için yapılmış olmasına rağmen, bunlara uyulmadığı yaşanan depremlerle göz önüne gelmiştir. Benzer şekilde deprem haritaları ile depremlerin bölgelere göre dağılışı, dereceleri bilinmekle beraber, bu haritaların yerleşim yerlerinin, kentlerin yer seçiminde dikkate alınmadığı, uygulamaya yansımadağı görülmektedir.

2.2.2. Yerel Yönetimlerin Kentleşmeye İlişkin Karar ve

Uygulamaları

Ülkemizde yerel yönetimler kentler üzerinde aldıkları kararlarla kentsel gelişmeyi yönlendiren birimlerdenidir. Ancak bu kararlar içinde özellikle kentleşmeye ilişkin olanlar üzerinde denetimin yeterli olmaması; yerel siyasî ilişkiler, sosyal fayda, güvenlik gibi önceliklerin göz ardı edilmesi; yerel

⁸ Popülizmin bir başka yansıması, belli merkezlerin risk durumlarına bakılmaksızın, tamamen politik kaygılarla il ilan edilmesi ve nüfus ve yatırımlar için çekim merkezi haline getirilmesidir. 40-45 yıl önce Adapazarı'nın il olmasına benzer süreç, deprem sonrasında Düzce'de yaşanmıştır

yönetimlerin denetim, imar ve inşaatla ilişkin görevlerini tam olarak yerine getirememeleri sağlıksız kentsel gelişmenin önünü açmaktadır.

Yerel yönetimlerin kentleşmeye ilişkin karar ve uygulamalarında yerel siyasetin etkisi büyüktür. Örneğin, gelecekteki kentleşme hareketlerine yön vermesi, teknik bir belge olması gereken imar planları uygulamada siyasal tercihleri yansıtmakta (Keleş, 2000: 44); etkinlik ve tutmadıktan uzak kalmaktadır (Tekeli, 1991: 4; Kartal, 1979: 21; Okutan, 1995: 31). Kentte toprak veya mülk sahibi olanlar, müteahhitler bizzat yerel yönetimlerde, belediye meclislerinde yer alarak kararlarda etkili olmaktadır (Tekeli 1991: 174; Keleş, 2000: 45). Nihayetinde bugün Türkiye’de hem kentlerin imarlı kesimleri hem de gecekondular alanları, spekülasyona açık hale gelmiş, kent planları, sosyal faydanın gösterdiği doğrultudan ziyade çoğu yerde spekülasyonların çizdikleri doğrultuda gelişmeye başlamıştır (Keleş, 1993a: 106).

1999 depremi sonrasında yapılan incelemeler göstermiştir ki mevcut yapı stoku içinde ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapılar fazladır. Yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarında olan yapı denetiminde⁹ müteahhitlik, proje denetimi (belediyelerin yeterli denetim elemanına ve teçhizata sahip olmaması, idarenin bu denetim işlemindeki sorumluluğu denetleyecek üst otoritenin bulunmaması, proje müellifinin ve onaylayanın cezai sorumluluğunun bulunması) ve inşaat denetimi (fenni mesullerin yetersizlikleri ve denetlenememeleri, ruhsatsız yapıların yıkım işlemlerinin çok uzun sürmesi, belediyelerin yıkım vb. konularda araç ve teçhizatının yetersiz olması), yerel teknik personelin bölgeleri ile ilgili tehlike ve risklerden haberdar olmamaları bu yönde plan ve politika geliştirmede yetersiz kalmaları, eğitilmiş personelin çok sık yer değiştirmesi gibi sorunlar vardır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2002: 35; Oklaz, 2002: 44; Dirican, 2000: 47; Özerdem, 1999: 178; Erten ve diğerleri, 2003: 337; Ergünay, 1999a: 477).⁹

Afet yönetimi sürecinde yerel yönetimlerin yapı, personel ve kaynak eksiklikleri afet yönetimine, risk azaltımına ilişkin görevlerini yerine getirmelerine engel olmaktadır. Yerel yönetimlerin görev alanına girmesine rağmen, deprem riski yüksek olan çoğu birimde dahi, arazi kullanımı ve kent planlamada temel ölçü olan yerel tehlike haritaları (mikro bölgeleme haritaları), teknik personelin nitelik ve nicelik olarak yetersizliği ve bu çalışmaların

⁹ 1999 depremi sonrasında yapı depremi ile yeni bir sistem kurulmuş olmasına rağmen, bu sistemin de özel denetim bürolarının yapısı ve işleyişinde, kamu binalarının ve ruhsatsız yapıların yasal düzenlemenin kapsamı dışında bırakılmasından kaynaklanan sorunları vardır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2002a: 37; Dirican, 2000: 47).

maliyetlerinin çok yüksek olması dolayısıyla hazırlanamamaktadır (Şengezer ve Özkaraman, 1996: 355).

2.2.3. Afet Yönetimi Sisteminin Yasal/Yönetmelik/Kurumsal Kapasitesinin Yetersizlikleri

Ülkemizde hasar görebilirliği artıran unsurlardan bir bölümü de afetlere ve kentleşmeye ilişkin yasal ve kurumsal yapılanmadan ve örgütlenme yapısının yetersizliklerinden kaynaklanmaktadır (örgütsel karmaşa, afete etkili hazırlık, müdahalede insan kaynakları ve finansal kaynakların yetersizliği, dış kaynaklara bağımlılık).

Ülkemizde 1940'lı yıllarda yasal ve kurumsal boyutlarıyla afet yönetim sisteminin temellenmesi atılmasına rağmen son yaşanan afetler de göstermiştir ki, sistemin pek çok zafiyeti vardır. Zamanla afetlerin niteliği değişmiş, afetler kırsal yerleşim yerleri yanında kentleri de etkilemeye başlamıştır. Mevcut afet mevzuatı, afetler konusunda bütüncü ve geniş bir bakış açısına sahip olmasına rağmen afet yönetimi sisteminin kurumsal yapısından kaynaklanan, tüm afet türlerini aynı kategoride değerlendirmekten kaynaklanan zayıflıkları vardır (Ergünay, 2000: 5; Balamir, 1999: 13).

Afet yönetimi sisteminde afetin öncesinde yapılan hazırlık ve risk azaltım çalışmalarından ziyade, afet sonrası meydana gelen hasarın giderilmesi üzerinde yoğunlaşmamaktadır (Ergünay, 1999b; Balamir, 1999: 13, Yılmaz, 2003: 115). Bu süreçte de azaltım önlemlerinden, tatbikat ve hazırlık çalışmalarından çok yasal düzenlemeler yapılmaktadır (Balamir, 2000: 103).

Afet yönetimi sisteminin zafiyetlerinden biri de merkeziyetçi bakış açısıdır (Ergünay, 1999a: 474). Afete en yakın olan yerel yönetimlerin sistem içindeki yeri sınırlı ve ikinci sırada kalmakta, yerel yönetimlerin maddi ve personel yetersizlikleri nedeniyle afetle ilgili yasal sorumluluklarını dahi tam olarak yerine getirememektedirler¹⁰. Afetten sorumlu merkezi yönetim birimlerinin etkinliği de tartışılmaktadır; afet yönetim sürecinin her aşamasında yetkili, merkezi bir birim yoktur; her bakanlığın afetlerle ilgili görevleri olmasına, afet planları yapılmasına rağmen, bunlar güncellenemedikleri için, afet kayıtları düzenli olarak tutulup, yayınlanmadığı için işlerlikten uzak kalmakta, kurumlar arasında

¹⁰ Örneğin, Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğe göre kente dair bilgiler İl Kurtarma ve Yardım Komitelerince önceden hazırlanması gerektiği halde yapılmamakta (Korkmaz ve Gündoğdu, 1994: 158; Demirel, 1992: 121), kaymakamlık ve valiliklerce afetin öncesinde bildirilmesi gereken personel ve malzeme ihtiyacı bildirilmemekte; planlar hazırlanırken yerel koşullar ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta; eğitim ve tatbikatlar yapılmamakta; önemli kamu tesislerini gösteren haritalar hazırlanmamaktadır

koordinasyon sorunları ortaya çıkmaktadır (Çetin, 2002: 116; Yılmaz, 2003:

116). Özellikle Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kızılay ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü gibi afetlerle ilgili önemli sorumlulukları bulunan birimlerin yapısal ve işleyişinden kaynaklanan sorunları, sistemi büyük ölçüde sıkıntıya sokmaktadır (Demirel, 1992: 124; T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2002: 2, Çakmak, 2001: 22; Ergünay, 2000: 6; Balamir, 2000: 101).

Mali yapısı açısından da mevcut sistemin sorunları vardır. Afetle ilgili kaynaklara sadece afet sonrasında ihtiyaç olduğu anlayışı yaygındır. Dolayısıyla mevcut kaynakların afet öncesinde, önleme amacıyla kullanılması anlayışı gelişmemiştir (Balamir, 2000: 105; Ergünay, 1999a: 477). Diğer yandan, afetler için ayrı fonlar oluşturulmuş olmakla beraber bunlar geçerlik kazanmamıştır ve afet harcamaları genel bütçeden karşılanmaktadır. Genel olarak afetlerde harcanan kaynaklar, önceden bu iş için tasarlanmadıkları için geri dönüşsüz olarak dağıtılmakta ve bu da ek maliyetleri oraya çıkarmaktadır (Balamir, 1999: 13).

Mevcut imar düzenlemelerinde de afet olgusu göz ardı edilmektedir. Yalnızca yapılaşma üzerinde duran kanunda yapılaşma öncesi ve sonrası dönemlerle ilgilenilmemektedir (Balamir, 1999: 139). Mevzuatın bakış açısı, tek yapı ölçeğinde uyulması gereken kuralları ile sınırlıdır. Bunun yanında kent ölçeğindeki ihtiyaçlara değinilmemektedir. Sadece çıkarılan iki yönetmelikte, afet yasaının “Afet bölgelerinde yapılacak yapılar hakkında Yönetmelik’e atıfta bulunulmakta, ancak bu düzenlemelerin nasıl yapılacağı, önlemlerin nasıl alınacağı ve denetleneceği konusuna değinilmemektedir. Diğer yandan İmar mevzuatında, mikro bölgeleme haritaları yapılması, bunlara dayalı olarak yapılaşmanın şart koşulması gibi bir hüküm de yoktur. Sadece, prosedür el hale gelmiş olan zemin ve jeoloji raporları yeterli kabul edilmektedir. Sonuç olarak afet ve imar düzenlemeleri birbirlerinden kopuk kalmışlardır (Balamir, 2000: 109). İmar kanununda inşaatı yapana hiçbir sorumluluk yüklenmemesi de bir başka zafiyet olarak ortaya çıkmaktadır (Dirican, 2000: 47).

2.2.4 Afet Bilincinin Gelişmemiş Olması

Afetle mücadelede toplumların tehlikeyi, riskleri algılama düzeyi önem taşımaktadır. Eğer toplumun afetin neden olabileceği tehlikeleri, riskleri algılama düzeyi düşük ise afet azaltımı ve hazırlık anlamında önlemler almadığı, diğer yandan eğer riskleri algılama düzeyi yüksek ise, hazırlık yaptığı ve problem üzerinde odaklandığı, toplumsal olarak hareket ettiği görülmektedir (Paton ve Johnson, 2001: 271). Doğal afetler sık yaşanmasına rağmen ülkemizde afetlere hazırlıklı olma, önlem alma konularındaki yetersizlikler, afet

kültürünün olmaması da toplumun afetler karşısında dayanıklılığını azaltan bir durumdur. Bu durum, genel olarak ülkemizde kent bilinci, kendiliğin gelişmemişliğiyle bağlantı kurularak ortaya konulabilir. Afetler karşısında güvenlik kültürünün gelişmemiş olması, bilinçsizlik, güvenlik kaygısının ekonomik nedenlerden ötürü geri plana itilmesi de ülkemizde doğal afetler karşısında riskleri artıran bir başka unsurdur. Afetler karşısında sergilenen “kaderci” anlayış bu durumun en somut yansımasıdır (Balamir, 2002a: 40; Karancı ve Akşit, 2000: 405). Bunun yanında güvenlik önceliği göz ardı edilerek kat artışı talepleri yapılabilmekte, yeşil alanlar yok edilmekte, inşaatlarda gerekli denetimlerin de yapılmaması sonucunda eksik malzeme kullanılabilmektedir.

2. 3. Tehlikeler: Türkiye’de Doğal Afet Potansiyeli

Hasar görülebilirliği artıran unsurlardan bir bölümü de ülkemizin doğal afet potansiyelidir. Ülkemizin sahip olduğu jeolojik ve coğrafi yapı nedeniyle sel, çığ ve toprak kayması ve yıkıcı depremler sık yaşanmaktadır (Çakmak, 2001: 21; Pehlivanlı ve Ataman, 1977; Keleş, 2002). Türkiye’de son 70 yıldır doğal afetler nedeniyle hayatını kaybeden insan sayısı 100.000; hasar gören konut sayısı 600.000 ve çeşitli şekillerde depremde etkilenen konut sayısı 500.000 civarındadır. Türkiye’de diğer doğal afetlere göre en sık meydana gelenler ve etkileri itibarıyla en yıkıcı olanlar depremlerdir (Erten ve diğerleri, 2003: 334). Son 70 yılın istatistiklerine ve depreme ilişkin kayıtlara göre, depremlerin yol açtığı kayıpların yıllık ortalaması, milli gelirin %0,8’ini oluştururken tüm diğer afetlerin payı %0,2’dir (Erdik, 1999: 55). Son 60 yıl içinde ülkemizde meydana gelen doğal afetlerin yol açtığı yapı hasarları istatistikleri dikkate alındığında hasarın %62’sinin depremler nedeniyle meydana geldiği görülmektedir (TBMM, 1999; Ergünay, 2000: 2; Güngör, 1984: 61). Ortalama olarak her yıl 1000 kişi depremde hayatını kaybetmekte, 2100 kişi yaralanmakta, 7000 yapı hasar görmektedir (Keleş, 2002: 639; Erdik, 1999: 55; Kiper, 2001: 3).

Ülkemizin büyük bölümü deprem kuşağı üzerinde yer almaktadır. 1990 nüfus sayımından elde edilen verilere göre, Türkiye nüfusunun %44’ü, birinci derece, %26’sı ikinci derece, %15’i üçüncü derece, %13’ü dördüncü derece ve %2’si beşinci derece deprem bölgesinde yaşamaktadır (Özmen ve Güler, 1997: 7). Bu veriler ışığında görülmektedir ki nüfusun %98’i çeşitli derecelerde deprem tehlikesi altında yaşamaktadır. Bunlar içinde, nüfusu 1 milyondan fazla olan 17 il¹¹ vardır. Bunlardan 7’si 1. derece deprem bölgesinde, 4 tanesi 2.¹¹

¹¹ Bu iller; Adana, Ankara, Antalya, Balıkesir, Bursa, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Manisa, Samsun, Şanlıurfa’dır.

derece deprem bölgesinde, 4 tanesi 3. derece deprem bölgesinde, 2 tanesi 4. derece deprem bölgesinde yer almaktadır (Özmen ve Güler, 1997: 1 1). İller bazında durum böyle iken bölgeler itibarıyla bakıldığında ise ülkenin en gelişmiş iki bölgesi olan Marmara ve Ege Bölgelerinin alanlarının %95'i birinci derece deprem bölgesinde yer almaktadır.

Anadolu coğrafyası yerleşim yerinin bu özelliği dolayısıyla tarih boyunca sayısız deprem yaşamış; pek çok kent depremlerle yıkılmış, ardından aynı veya başka yerde yemden inşa edilmiştir. Örneğin, geçmişte yaşadığı büyük depremler sonrasında yemden inşa edilmiş olan İstanbul şu anda da ülkenin en büyük ve kalabalık kenti olma özelliği yanında deprem karşısında en riskli kentlerinden bindir. Anadolu'da, günümüze ulaşan arkeolojik kentlere dair veriler de buradaki pek çok uygarlığın depremlerle ortadan kalktığını göstermekte ve ülkenin depremlerle şekillenen yerleşim yapısına dair ipuçları taşımaktadırlar (Hierapolis Antik Kenti (Denizli), Efes ve Truva antik kentleri gibi). Ülkemizde tarihte yaşanmış büyük depremler içinde en çok üzerinde durulanları, "İstanbul Depremleri" olarak adlandırılan Marmara Bölgesi'nde meydana gelmiş ve İmparatorluğun başkenti olan İstanbul'u etkilemiş olan depremlerdir. Bunlar içinde en büyüklerinin 1509, 1754 ve 1766 yıllarında yaşananlar olduğu bilinmektedir (Ambraseys ve Jackson, 2000: 145). 20. yüzyılda ülkemizde meydana gelen büyük depremler; 1967-Adapazarı, 1971- Bingöl, 1976-Denizli, 1992-Erzincan, 1995-Dinar, 1998-Ceyhan ve 1999- Marmara ve Düzce Depremleridir. Kentleşme hızı ve dolayısıyla kent nüfusundaki artışla bağlantılı olarak son yıllarda depremlerin daha çok kent merkezlerinde hasarlar meydana getirdiği söylemek mümkündür. Son 99 yıl içinde kayıtlara geçen, hasar yapan 146 deprem olmuş ve bu depremler nedeniyle 65.882 kişi hayatını kaybetmiştir (TBMM, 1999).

SONUÇ

Bu çalışmada, Blake'nın doğal afet risklerini, insan topluluklarını afetler karşısında daha hassas duruma getiren unsurların neler olduğunu analiz eden Etki-Tepki modeli çerçevesinde Türkiye'de kentleşme sisteminin genel özellikleri ve afetler karşısında kentleri riskli hale getiren unsurlar incelenmiştir.

Buna göre ülkemizde dengesiz bölgesel kalkınma politikaları sonucunda bazı kentler, diğerlerine göre daha hızlı, plansız ve parçalı biçimde büyümüşlerdir. Bu süreç içinde kente gelen nüfus, afetler başta olmak üzere yapılaşma açısından sakıncalı olan yerlerde gerek imarlı, gerekse imarsız arsalar üzerinde, güvenlik önceliğini ihmal ederek yerleşmiştir. Kentsel nüfusun artmasıyla beraber söz konusu sorunlar ve depremler başta olmak üzere doğal

afetler birleşince büyük afetler ve kayıplar kaçınılmaz olmaktadır. Söz konusu kayıpların tekrar yaşanmaması için, kent ve bölge planlamada doğal afet risklerini dikkate alan planların yapılması ve işlerlik kazandırılması önemlidir. Zira ekonomik olarak da afet azaltımının maliyeti, afet sonrasında yeniden inşadan daha azdır.

KAYNAKÇA

AKŞİT B. N. KARANCI (1998), “Dinar Depreminden Çıkan Sosyal ve Psikolojik Dersler ve Bursa'daki Zarar ve Hazırlıklı Olma Etkinlikleri” Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler, E. M. KOMUT (Der.), Ankara: Armoni Matbaası. 37-52, (Mimarlar Odası Yayını).

AMBRASEYS N.N, J.A.JACKSON (2000), “Seismicity of the Sea of Marmara (Turkey) since 1500”, Geophys. J. Int., 141 -146.

ASGHAR, Sohail, D.Alahakoon, L.Churilov (tarihsiz), “A Comprehensive Conceptual Model for Disaster Management “. www.jha.ac/articles/al93.pdf (1 8.7.2007).

AYDIN, A. R. (1996), “Gözlerimi Yumarım, Affımı Sunarım”, Planlama, 14: 3-5.

BALAMİR, Murat (1999), “Mimari Tasarımda Deprem Bilincinin Geliştirilmesi”, Mimarlık, 290: 46-48.

..... (2000), “Kaderci Toplumun Yeniden Üretimi: Türkiye’de Afetler ve İmar Mevzuatının İrdelenmesi”, Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler, E. M. KOMUT (Ed.), Ankara: Armoni Matbaası. 100-125.

..... (2002a), “Painful Steps of Progress from Crisis Planning to Contingency Planning: Changes for Disaster Preparedness İn Turkey”, Journal Of Contingencies And Crisis Management, X (1): 39-49.

..... (2002b) “Kentsel Risk Yönetimi: Depremlere Karşı Güvenli Kent Tasarımı İçin Yöntem ve Araçlar”, Doğal Afetler: Güvenlik İçin Tasarlama, E. M. KOMUT (Ed.), Ankara: Armoni Matbaası. 26-54.

BLAIKIE, Piets, s. Mainka, j. McNecly (2005), “The Indian Ocean Tsunami: Reducing Risk and Vulnerability to the Future Natura! Disasteis and Loses of Ecosystem Services” www.iucn.orit/tsunami/doc/ip-tsunami-risk-and-services-2.pdf (18.7.2007)

ÇAKMAK, N. (2001), “Afet Yönetimiyle İlgili Bilgi Notu”, Yerel Yönetim ve Denetim, VI (6), 21-23.

ÇETİN, H. (2002), Acil Durum Veya Doğal Afet Sonrası Türkiye’de Arama ve Kurtarma Faaliyetlerinin Düzenlenmesi ve Tek Merkezden Organize Edilmesi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

DEMİREL F. (1992), “Erzincan Depremi Dolayısıyla Bir Kez daha Gündeme Gelen Acil Kurtarma ve Yardım İşleri”, Türk İdare Dergisi, LXIV (395) 119-125.

DESTAN, İ. (1999), “Depremler, Belediyeler ve Sorumluluğumuz”, Yerel Yönetim ve Denetim, IV (8)4-12.

DİNLER, Z. (2001) Bölgesel İktisat, Bursa: Ekin Kitabevi (6. Basım).

DİRİCAN, M. (2000), “Son İki Depremden Bazı Notlar: Depremle Yaşamak” Bilim ve Teknik Dergisi, XXXUI (386) 44-48.

- EKE, F. (1998), "75 Yıllık Cumhuriyetimizde İmar", Mimarlık, 284: 22-25.
- ERDİK, Mustafa (1999), "İstanbul'da Olası Depreme Hazırlık: Deprem Senaryoları ", Bilim ve Teknik, XXXU, (384) 52-56.
- (2002) "İstanbul'da Binalar İçin Deprem Risk Senaryosu ve Risk Azaltımına Yönelik Somut Bir Öneri", Kentlerin Depreme Hazırlanması ve İstanbul Gerçeği, İstanbul, 207-227. (TMMOB; İstanbul Büyükşehir Şubesi)
- ERGÜNAY, Oktay (1999a), "A Perspective Of Disaster Management In Turkey: Issues And Prospects", Proceedings Of International Conference On Earthquake Hazards And Risk In The Mediterranean Region, H. GÖKÇEKÜŞ (Ed.), Ankara: Zincir Ajans. I: 471-480.
- (1999b), "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", Türk Psikoloji Bülteni-Deprem Özel Sayısı, V, 14. (<http://www.psikolog.org.tr/bulten/14/14.Afet.htm>)
- (2000), "Türkiye'nin Afet Yönetim Sistemine Genel Bir Bakış: Sorunlar ve Çözümler", Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler, E. M. KOMUT (Ed.), Ankara: Armoni Matbaası. 1-9.
- ERTEN, Erkin, M. YEĞİN ve başk. (2003), "Planlama Sürecinde Yönetmeliklerin Afetler Açısından Etkin Hale Getirilmesi", Kocaeli Deprem Sempozyumu, 333-342.
- GERAY, Cevat (1998), Kentleşme ve Konut Politikaları Açısından Yeni Yerleşmeler" Kent Kooperatifçiliği, 94-95: 3-13.
- GHERARDİ, Silvia (1998), "A Cultural Approach To Disasters", Journal Of Contingencies And Crisis Management", VI (2) 80-83.
- GÖRMEZ, Kemal (1997), Kent ve Siyaset, Ankara: Gazi Kitabevi.
- (2004), Bir Metropol Kent: Ankara, Ankara: Odak Yayınevi.
- GÜLKAN P, O. ERGÜNAY (2000), "Deprem Zararlarının Azaltılmasında Arazi Kullanımı", Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler, E. M. KOMUT (Der.), Ankara: Armoni Matbaası. 51-74. (Ankara Mimarlar Odası Yayını).
- GÜNGÖR, Yaşar (1984), "Afet İl Planlarının Hazırlanmasında Gözetilecek Unsurlar", Afet Hazırlık ve Yönetimi Konferansı, Seçme Bildiriler, 6-10 Kasım 1984, Ankara, (TC. Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, No: 78), 61-70 (yayınevi yok)
- İSBİR, Eyüp G. (1991), Şehirleşme ve Meseleleri, (2. Baskı), Ankara: Gazi Büro Yayınları.
- KADIOĞLU, Mikat (2003), "Kentsel Yerleşmelerde Riski Arttıran Faktörler ve Tali Tehlikeler", Kentlerin Depreme Hazırlanması ve İstanbul Gerçeği, İstanbul: Çizgi Basım Yayımlar Ltd. Şık. (TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi Yayını). 71-82.
- KARAMAN, Zerrin Toprak (2001), Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir: Anadolu Matbaacılık.KAPLAN, Ahmet (2000), "Depremler Mevzuatımıza Neler Getirdi?", Yerel Yönetim ve Denetim, V, 12: 14-20.
- KARANCI, Nuray ve B. AKŞİT (2000), "Building Disaster-Resistant Communities: Lessons Learned From Past Earthquakes In Turkey And Suggestions For Future", International Journal Of Mass Emergencies And Disasters, XVUI (3) 403-416.
- KARTAL, Kemal S. (1979), "Türkiye Kentlerinde ve Kıyılarında Toprak Kullanım Düzeni ve Çözümler", Yerel Yönetimler Dergisi, 2: 9-33.
- KELEŞ, Ruşen (1985), "Türkiye'de Anakent Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi,

- (1993), "Kentleşme ve Kamu Yararı", Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, İstanbul: Kent Basımevi. 88-120. (IULA-EMME Yayını)
- (2000), "Türkiye'nin İmar ve Planlama Düzeni", Mimarlık, 296: 43-45.
- (2002) Kentleşme Politikası, 7.Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- KESKİNOĞLU, Çağatay (2001), "17 Ağustos Depremi, Kentleşme ve Planlama Sorunları Üzerine Düşünceler", Planlama, 4: 33-39.
- KIRAY, Mübeccel (1982a), "Modern Şehirlerin Gelişmesi ve Türkiye'ye Has Bazı Eğilimler", Toplumbilim Yazıları, (Gazi Üniversitesi İİBF Yayın No: 7), Ankara. 265-273.
- (1982b), "Gecekondular", Toplumbilim Yazıları, (Gazi Üniversitesi İİBF Yayın No:7), Ankara. 275-282.
- KIRBAY, Yelda (2002), "Gerde Atölye Çalışması", Kentlerin Depreme Hazırlanması ve İstanbul Gerçeği, İstanbul. 167-200. (TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi Yayını)
- KİPER, Perihan (2001), "Doğal Afet-Planlama İlişkisi" Planlama, 1/3: 4-15 (TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını)
- KORKMAZ Nevzat, Ali GÜNDOĞDU (1994), "Afetler Acil Yardım Planı Gereğince Kurulan Kurtarma ve Yardım Komiteleri", Türk İdare Dergisi, LXVI (402) 156-161.
- KREIMER, Alcira (1990), Lessons Learned From Emerging Leadiug_The World Bank Environmental Department Divisional Working Paper No: 1990: 15.
- LOMNITZ, Cuina (1994), Fundamentals of Earthquake Prediction, USA: John Wiley and Sons ine.
- MC ENTIRE, David (2001), "Triggering Agents, Vulnerabilities and Disaster Reduction: Towards a Holistic Paradigm", Disaster Prevention and Management, X (3) 189-196.
- NATHAN, Fabien (2005), "Vulnerabilities to Natural Hazards: Case Study on Landslide Risks in La Paz", Paper for the World International Studies Conference (VVISCH) at Bilgi University, İstanbul, Turkey, 24-27 August, 2005 www.afes-press-books.de/pdf/Istanbul/Nathan-paper.pdf (18.7.2007)
- MIDDLETON Neil ve P. O'KEEFE (1998), Disasters And Development, The Politics Of Humanitarian Aid, USA: Pluto Press.
- OKLAZ, Ethem (2002), "Yerel Yönetimler ve Yapı Denetimi", Yerel Yönetim ve Denetim, VU (11)43-44.
- OKUTAN, Atakan (1995), Türkiye'de Kentleşme ve Siyasal Yapı, Ankara: Ekin Matbaacılık.
- ÖZERDEM, Alparslan (1999), "Tilcs, Taps and Earthquake-Proofing: Lessons for Disaster Management in Turkey", Environment and Urbanization, XI, 2: 177-180.
- ÖZERDEM, Alparslan, S. BARAKAT (2000), "After The Marmara Earthquake: Lessons For Avoiding Short Cuts To Disasters", Third World Quarterly, XXI, 3: 425-439.
- ÖZMEN Bülent, M. Nurlu, H. Güler (1997), Coğrafi Bilgi Sistemi İle Deprem Bölgelerinin İncelenmesi, T.C Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Ankara: Özyurt Matbaası.
- PARKER, Ronald Steven (1995), "Disaster Vulnerability: Lessons from Four Turkish Urban Areas", Informal Settlements, Environmental Degradation and Disaster Vulnerability-

The Turkey Case Study”, R.PARKER, A. KREIMER ve başk. (Ed.), The International Bank For Reconstruction And Development/The World Bank, Washington, USA, 11-44.

PATON, Douglas, D. JOHNSTON (2001), “Disasters And Communities: Vulnerability, Resilience And Preparedness”, Disaster Prevention And Management, X (4) 270-277.

PEHLİVANLI, Selçuk, O. ATAMAN (1977), “Türkiye’de Afet Konutlarına İlişkin Sorunlar”, Mimarlık, 153: 28-32.

SENCER, Yakut (1979), Türkiye’de Kentleşme, Ankara: Olgun Matbaacılık. (Kültür Bakanlığı Yayınları).

SHORT, James E., E. A. ROSA (1998), “Organizations, Disasters, Risk Analysis and Risk: Historical and Contemporary Contexts”, Journal of Contingencies and Crisis Management, VI (2) 93-96.

ŞAHİN, Nurhayat (1998), “Türkiye’de Şehirleşme ve Şehirleşme Sebepleri”, Şelçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi, I (1) 173-183.

ŞAHİN, Yusuf (2003), “Kriz Yönetimi”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, A. BALCI ve başk. (Ed.), Ankara: Seçkin Yayınevi. 333-364.

ŞENGEZER, Betül Sayın (1999), “Deprem Bölgelerinde Arazi Kullanım İlkeleri” Yapı, 215: 70-79.

(2000) , “1992 Erzincan Depreminde Toplu Konut Alanlarında ve Merkezde Hasarın Yoğunlaşmasının Nedenleri”, Kentsel Yerleşmeler ve Doğal Afetler, E. M. KOMUT (Der.). Ankara: 141-155. (Mimarlar Odası Yayını)

ŞENGEZER Betül, M ÖZKARAMAN (1996), “Deprem Etkilerinin Azaltılmasında Kent; Planlaması-Yapı Uygulanması Süreci”, Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu, 15-16 Şubat 1996, Ankara, 353-359.

TBMM (1999) TBMM 10/66, 67, 68, 69, 70 Esas Numaralı 23.12.1999 Meclis Araştırma Komisyonu Raporu” (<http://www.belgenet.com/rapor/depremrapor04.html>) (16. T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI (2002), İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor? (832 Sayılı Sayıştay Kanununa 26.06.1996 tarih ve 4149 Sayılı Kanunla Eklenen EK 10. Maddesine Göre Hazırlanan Rapor)

TEKELİ, İlhan (1982), “Başkent Ankara’nın Öyküsü”, Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Ankara: Turhan Kitabevi, 49-81.

(1991), Kent Planlaması Konuşmaları, Ankara: TMMOB Yayını.(2001) , Modernite Aşılırken Kent Planlaması, Ankara: İmge Kitabevi.

ULUSAL DEPREM KONSEYİ (2002), Deprem Zararlarını Azaltma Ulusal Stratejisi, Ankara: TÜBİTAK Matbaası.

ULUSLARARASI KIZILHAÇ VE KIZILAY DERNEKLERİ FEDERASYONU (2001), Riskin Azaltılması-Afetlere Hazırlık ve Müdahale Eğitimi Programı, Ankara: Yorum Matbaacılık.

YILMAZ, Abdullah (2003), Türk Kamu Yönetiminin Sorun Alanlarından Biri Olarak Afet Yönetimi: Ankara: Pegem Yayıncılık.

WISNER, Ben, P. BLAİKE, T.CANNON, I. DAVİS (2003), At Risk-Natural Hazards, People’s Vulnerability and Disasters, (Second Edition), London-New York: Routledge (Taylor And Francois Group) Press.

YENİ YASAL DÜZENLEMELER IŞIĞINDA YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ

Dr. Recep SANAL*

1. GİRİŞ

Bu çalışmanın temel amacı; Türkiye’deki yeni yasal düzenlemeler kapsamında merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim düzeneğinin nasıl kurgulandığı ve uygulamada karşılaşılabilecek sorunların neler olabileceği hususlarının geçmiş deneyimler ve kuramsal tartışmalar çerçevesinde araştırılarak, ülkemizdeki uygulamaların net bir fotoğrafının çekilmesidir. Bu bağlamda, yerel yönetimler alanındaki reform sürecinin özellikle yönetsel denetim boyutu incelenerek; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası, 5216 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Yasası, 5393 sayılı Belediye Yasası ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası ile getirilen yeni düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

2. YEREL YÖNETİMLER

Türkiye’deki yerel yönetim yapısı aşağıdaki şemada gösterilmiştir. Bunlar, “özerk yerinden yönetimler” biçiminde kurulmuş olup, seçilmiş organları ile ayrı birer mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Fakat merkezden de tamamiyle bağımsız değildirler.



* Mülkiye Başmüfettişi.

1982 Anayasası, yerel yönetim kuruluşlarına özel bir önem vererek yeni bazı düzenlemeler getirmiştir. Anayasanın 127. maddesindeki ilkeler bağlamında, Türk yerel yönetimlerinin özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Tüzel kişilikleri vardır.
- Yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır.
- Görevleri yasa ile belirtilmiştir.
- Karar organları seçimle işbaşına gelirler.
- Seçilmiş organlarının bu sıfatı kazanmalarına veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır.
- Merkezi yönetim bütçesinden ayrı birer bütçeleri vardır.
- Bakanlar Kurulu'nun izni ile kendi aralarında birlik kurabilmektedirler.

Ülkemizde yerel yönetimler üzerindeki denetimin başlangıçtaki özelliği, vesayet denetimi niteliğini taşımaktaydı. Bu yolla, yerel yönetimlerin gözetim altında tutulması ve merkezle ilişkilerinde merkezi yönetimin egemenliğinin korunması amaçlanmaktaydı.

2.1. İl Özel İdaresi

Genel yönetimin taşra örgütlenmesi bağlamında il sistemini esas almış ülkelerde uygulanan, sadece kentsel (yerel) kamu hizmetlerini karşılamakla yetinen bir yönetim kademesi değil; il sınırları içindeki kırsal yerleşim birimlerine de çeşitli hizmetleri (bayındırlık, ulaşım, tarım, eğitim, kültür, sağlık, çevre gibi) sağlamakla görevli kılınan bir yerel yönetim türüdür.¹

Türkiye’de ise, il özel idaresi; il halkının yerel ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.²

Bu yerel yönetim birimi, ilin kurulmasına dair yasa ile otomatik olarak kurulmakta ve ilin kaldırılmasıyla da tüzel kişiliği sona ermektedir. Görev alanı ise sadece o ilin mülki sınırlarını kapsamaktadır.

Ülkemizdeki il özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati adını taşıyan geçici yasa, Cumhuriyet döneminde de uygulanmış; 2005 yılında yürürlüğe konulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de yürürlükten kaldırılmıştır.

¹ **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s.112.

² 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasasının 3. maddesi.

1924 yılında 74 olan il sayısı, yıllar itibarıyla değişiklik göstermiş ve zaman içindeki artış veya azalışlarla bugünkü 81 sayısına ulaşmıştır. İl özel idaresi sayısı da il sayısına bağlı olarak değişmiştir.

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve vali'dir.

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

2.2. Belediye

Belediye; kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinimlerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimidir.³

Türkiye’de halen 3.225 belediye vardır. Bunların; 16’sı büyük şehir belediyesi, 100’ü büyük şehir ilçe belediyesi, 283’ü büyük şehir ilk kademe belediyesi, 65’i il belediyesi, 750’si ilçe belediyesi (büyük şehir ilçe belediyeleri hariç) ve 2.011’i belde belediyesi statüsündedir.⁴

Belediyelerin kuruluş amacı ve görev alanları açısından, Türkiye’de iki temel yasadaki söz edilebilir. Bunlar; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile 5393 sayılı Belediye Yasasıdır. 5393 sayılı Yasaya göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerlerde belediye örgütü kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde ise nüfus durumuna bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur.⁵

Belediyenin organları, onların ölçeklerine bakılmaksızın; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı üçlüsünden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasında, büyük şehir belediyesi; “*en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmaktadır.⁶

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde, ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri bulunmaktadır. İlk kademe belediyeleri; büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyelerdir.

³ **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s.31.

⁴ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 1 Mart 2008 günlü verileridir.

⁵ <http://www.icisleri.gov.tr>

⁶ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasının 3. maddesi.

Diğer Belediyeler

5393 sayılı Belediye Yasasında belediye; “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır.⁷

Belediye sınırları içinde, gereksinim ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan yönetsel birimlere “mahalle” denmektedir.

2.3. Köy

Köy; toplumsal ve ekonomik özellikleri ya da nüfus yönünden kentten ayrırt edilen, genellikle tarımsal faaliyete ilişkin işlevlere ayrımlaşan ve konutları ve yaşamı bununla belirlenen, görece küçük ve kırsal nitelikli yerleşim, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimidir.⁸

Türkiye’de köy tüzel kişiliği altında 34.458 yerleşim birimi vardır.⁹

Bu yerel yönetim birimi, 442 sayılı Köy Yasasında değişik açılardan tanımlanmıştır.

Birinci tanıma göre; nüfusu iki binden az olan yurtlara köy denmektedir.¹⁰ İkinci tanıma göre; köy, orta malları bulunan (cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi), toplu veya dağınık evlerde oturan (bağ-bahçe ve tarlaları ile birlikte) insanların oluşturdukları yerleşim yeridir.¹¹ Üçüncü tanıma göre ise; köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve yasa ile kendisine verilen işleri yapan bağımsız bir varlıktır.¹²

Köyün organları; köy derneği, ihtiyar heyeti ve köy muhtarıdır.

2.4. Yerel Yönetim Birliği

Yerel yönetim birliği; yerel yönetim birimlerinden en az ikisinin çeşitli ortak gereksinimleri daha iyi, ucuz ve etkili karşılayabilmek amacıyla, yasalarda belirlenen biçimlerde, kendi istençleriyle ya da zorunlu olarak, bir araya gelerek oluşturdukları ortak yönetim örgütüdür.¹³

⁷ 5393 sayılı Belediye Yasasının 3. maddesi.

⁸ **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s.152.

⁹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 4 Temmuz 2006 günlü verisidir.

¹⁰ 442 sayılı Köy Yasasının 1. maddesi.

¹¹ Aynı Yasanın 2. maddesi.

¹² Aynı Yasanın 7. maddesi.

¹³ **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s.259.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasasına göre; birden fazla yerel yönetimin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisidir.¹⁴

Birlikler, Bakanlar Kurulunun izni ile kurulmakta ve tüzel kişilik kazanmaktadır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen yerel yönetim meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile gerçekleşmektedir.

Türkiye’de 1549 yerel yönetim birliği vardır. Bunların; 875’i köylere hizmet götürme birliği, 359’u sulama birliği, 160’ı zorunlu birlikler, 19’u turizm altyapı birlikleri, 2’si ülke düzeyinde kurulan birlikler ve 134’ü diğer amaçlarla kurulmuş birliklerdir.¹⁵

Yerel yönetimlerin çıkarlarının korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve yerel yönetimlerle ilgili mevzuat hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla, il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilmektedir.¹⁶

Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

2.5. Yerel Yönetim Ekonomik Girişimi

Türk yerel yönetim yapısı içerisinde, il özel idareleri ve belediyeler tarafından kurulmuş çok sayıda ekonomik girişim vardır. Bunlar üç başlık altında toplanmaktadır:

- İşletme.
- İştirak.
- Şirket.

İşletme; sermayesinin tamamı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak bir veya birkaç yerel yönetim birimine ait olan kuruluş veya ortaklıklardır. İl özel idareleri ve belediyeler, İçişleri Bakanlığının izniyle işletme kurarak, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bu işletmelerin bütçesi içinde yapabilmektedirler.¹⁷ 5227 sayılı Yasaya göre; kamu kurum ve kuruluşları, yasalarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan

¹⁴ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasasının 3. maddesi.

¹⁵ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 13 Mart 2008 günlü verileridir. Tüzüklerini 5355 sayılı Yasaya uygun hale getiren mahalli idare birliklerinin toplam sayısıdır.

¹⁶ 5355 sayılı Yasanın 20. maddesi.

¹⁷ İl özel idareleri için bkz.: 5302 sayılı Yasanın 53. maddesi; belediyeler için bkz.: 5393 sayılı Yasanın 71. maddesi.

ilgili olmayan alanlarda işletme kuramamakta, mal ve hizmet üretimi yapamamakta, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edememektedirler.¹⁸

İştirak; bir yerel yönetim birimince sermayesine herhangi bir miktarda katılmak suretiyle şirket oluşturulması ya da kurulu bir şirketten pay alınarak ortak olunması durumudur. İl özel idarelerinin ve belediyelerin gelirleri arasında, her türlü iştiraklerden sağlanacak gelirler de yer almaktadır.¹⁹

Şirket; sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak bir veya birkaç yerel yönetim birimine ait olan kuruluş veya ortaklıklardır.²⁰ İl özel idareleri ve belediyeler, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre şirket kurabilmektedir.²¹

Yerel yönetimlere ait iştirakler, işletmeler ve şirketlerin malî işlemleri Sayıştay tarafından; bunlar dışında kalan diğer idarî işlemleri ise idarenin bütünlüğüne, kalkınma plânı ve stratejilerine, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığının rehberlik ve denetim birimi tarafından denetlenmektedir.²²

3. YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ DENETİM BİÇİMLERİ

Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.²³

Denetim literatüründe, denetim biçimlerine aşağıdaki şekilde yer verilmektedir.

¹⁸ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasanın 5/1 maddesi.

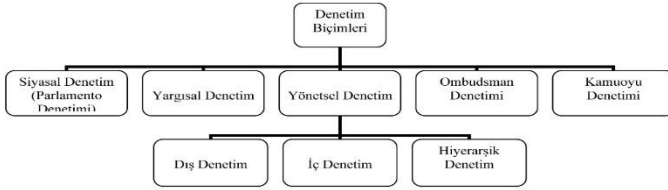
¹⁹ İl özel idareleri için bkz.: 5302 sayılı Yasanın 42. maddesi; belediyeler için bkz.: 5393 sayılı Yasanın 59. maddesi.

²⁰ Şirketler hakkında daha geniş bilgi için bkz.: 6762 sayılı Türk Ticaret Yasasının ilgili hükümleri.

²¹ İl özel idareleri için bkz.: 5302 sayılı Yasanın 52. maddesi; belediyeler için bkz.: 5393 sayılı Yasanın 70. maddesi.

²² Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasanın 40. maddesi.

²³ Aynı Yasanın 38. maddesi.



3.1. Siyasal Denetim (Parlamento Denetimi)

Siyasal denetim, yasama organı tarafından yapılan bir denetim biçimidir. Bunun yöntemi Anayasa ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Hükümet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar. Yerel yönetimlere tanınacak görev ve yetkiler konusunda parlamento karar vererek, bunların faaliyet alanlarını da belirlemiş olur.²⁴

Yerel yönetimler, yasama organı tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getiren veya yetkileri kullanan uygulamacı birimler olup, bunun dışındaki herhangi bir yetkiyi kullanamazlar.²⁵

Parlamentonun yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en önemli biçimi, yerel topluluğun zaman içinde değişen ihtiyaçlarını karşılayacak yasal düzenlemeleri yapmaktır.²⁶ Bunun dışındaki denetim yolları ise; Soru, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Genel Görüşme ve Gensorudur. Bu denetim araçları, parlamentonun yerel yönetimler üzerinde dolaylı denetimini de sağlar. Hükümet aracılığıyla yapılan denetim ise özellikle yönetsel denetimi harekete geçirme biçiminde kendini gösterir.

3.2. Yargısal Denetim

Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Bu denetimin amacı yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutmaktır.²⁷

²⁴ Recep Sanal, **Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yayını, Ankara, 2002, s.34.

²⁵ Süleyman Arslan, **Merkezi İdarenin Yerel İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, 1978, s.8.

²⁶ Bir araştırmaya göre: 01.03.1988-09.11.1999 tarihleri arasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yerel yönetimleri ilgilendiren dört kanun tasarısı (bunlardan biri Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın onaylanmasının uygun bulunduğu ile yirmi kanun teklifi genel kurul gündemine alınmıştır. Bu tasarı ve tekliflerin bir kısmı yasalaşmış bir kısmı ise yasalaşmayı beklemektedir. Bkz.: Karanfiloğlu, s.63.

²⁷ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Ankara 1989, s.235.

Sonuçları bakımından ele alınırsa, yargı denetimi bir bakıma en etkili yol olup; düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirir.²⁸

Yönetim ile yönetilenler arasında çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi için yargı yerlerinin işe karışarak yönetimin eylem ve işlemlerini denetlemeleri gerekebilir. Demokratik bir toplumda yönetimin hatalı eylem ve işlemlerinden dolayı bir yaptırım ile karşı karşıya kalması, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir unsuru ve doğal bir sonucudur.²⁹

Yerel yönetimler üzerindeki yargı denetimi, çok çeşitli ve karmaşık biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Yerel veya yüksek mahkemelere konu olan kararlar incelendiğinde, yönetsel ve mali alanda bir yargı denetiminin varlığı ile karşılaşılmalıdır. Yargı denetiminin konusu hukuka uygunluk denetimidir. Hukuka uygunluk, yargı denetiminin amacı olduğu kadar konusunu da teşkil eder ve hukukun üstünlüğü ilkesinin bir sonucudur.

3.3. Ombudsman Denetimi

İlk olarak İsveç'te kurulan ve tarihsel süreç içerisinde Avrupa'nın değişik ülkelerince benimsenen, Türkiye'de de kurulması sıkça gündeme getirilen, hatta bu konuda bir yasa tasarısı dahi hazırlanan Ombudsman kurumu, dilimize Kamu Denetçisi olarak yerleşmeye başlamıştır.³⁰

Ombudsmanın yetki alanı, bir ülkeden diğerine farklılık göstermektedir. Yerel yönetimler bazı ülkelerde kapsam dışında tutulurken, bazı ülkeler yerel ve merkezi tüm kamu yönetimi için tek ombudsmanın yetkili kılınmasını benimsemişlerdir. Bazı ülkeler ise merkezi yönetim ombudsmanı ile yerel yönetim ombudsmanları arasında gerekli bağlantıları sağlayarak, birlikte çalışma ortamı yaratmışlardır.³¹

Yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin gittikçe artması ve değişik özellikler taşıması nedeniyle, merkezi yönetimler için oluşturulanların yanında, yerel yönetim ombudsmanları oluşturulması da giderek yaygınlaşmaktadır. Bunlar, belirli bir bölgede ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, yurttaşların yerel yönetimlerdeki haklarını

²⁸ Tekin Akıllıoğlu, **Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği**, Amme İdaresi Dergisi, C.23, S.1, Mart 1990, s.4.

²⁹ Sanal, **a.g.k.**, s.27.

³⁰ Sanal, **a.g.k.**, s.61-76.

³¹ Devlet Denetleme Kurulu, **Parlamento ve Devlet Başkanlığı Adına Yapılan Denetim Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanması İle İlgili Araştırma ve İnceleme Raporu**, Ankara, 1998, s.80.

korumak ve hizmetlerin daha iyi görülmesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere kurulmaktadırlar.

3.4. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, yönetsel kuruluşlar hakkındaki tepkilerini veya takdirlerini, çeşitli kitle iletişim araçları ile aktarmak isterlerse de bu her zaman mümkün olamayabilir. Bu durumda çeşitli baskı gruplarını devreye sokmak isterler. Baskı gruplarının kullandığı yöntemler genellikle; kulis, propaganda, gösteri, boykot, grev vb. uygulamalardır. Bunların etkisi, yönetsel sistemin özellikleri yanında, baskı grubunun büyüklüğü, maddi gücü, merkezi hükümete yakınlığı, toplumsal itibarı gibi özelliklere bağlıdır.³²

Yerel yönetim hizmetlerinin yerel topluluğun gereksinimlerine uygun olup olmadığının denetlenmesi siyasal bir olgudur ve bu yetki yerel topluluğa ait olmalıdır.³³ Yerel yönetimlerin kaynaklarını verimli, etkili ve tutumlu kullanmaları sadece merkezi yönetimin denetimi ile sağlanamaz. Bu aşamada yerel kamuoyunun denetimi önemlidir.

Yeni yasal düzenlemeler bağlamında, yerel kamuoyunun denetim sürecine katılımının etkinleştirilmesi amacıyla “Kent Konseyi” ve “Halk Denetçiliği” gibi değişik katılım biçimleri getirilmiştir.

3.5. Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim; yönetimle ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların yönetsel birimler tarafından, yönetsel araç ve yöntemlerle yapılan denetimidir. Bu denetim sürecinin bir bölümü faal yönetim yapısı içindeki denetime yetkili birimlerce yerine getirilirken, bir bölümü de faal yönetim yapısı dışındaki özel denetim birimlerince sağlanmaktadır.³⁴

Bu denetim biçimi, ilgili birimin kendi görevini, sahip olduğu hukuksal, teknik ve beşeri araçlarla uygun biçimde yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yarar. Yönetimin iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontroldür.³⁵

³² İlter Turan, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, Der Yayınları, İstanbul 1976, s. 131-154.

³³ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992, s.3-11.

³⁴ Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku Ders Notları II*, s.137.

³⁵ Nuri Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri*, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.1, Mart 1974, s.33.

Yönetmelik denetim yetkisinin yöntemi ve sınırları yasayla belirlenir. Bu yetki, yerel yönetimler açısından genel olarak eylem ve işlemler ile akçalı işlemlerin denetimini içerir.

Denetleyenin konumuna göre uygulanan yönetmelik denetim üç açıdan incelenebilir.

- İç denetim.
- Dış denetim.
- Hiyerarşik denetim.

İç denetim

Bir kurum bünyesinde bulunan ve kurum yönetimi tarafından olası yolsuzlukları, hataları veya verimsiz uygulamaları en aza indirmek amacıyla, kurumun sistemlerini ve süreçlerini kontrol etmek üzere görevlendirilen birimin faaliyetidir.³⁶

Bu denetim biçimi; bir kuruluştaki iç kontrolün etkin ve doğru biçimde sürdürülüp sürdürülmediği, kayıtların gerçek işlemleri yansıtmayı yansıtmadığı, her hiyerarşik kademenin sorumlu oldukları politika ve planları gereken biçimde uygulayıp uygulamadığı gibi konularda, denetim tekniğini bilen elemanlarca iş başındaki gözlemlere dayanarak yönetim adına yapılan çalışmalardır.³⁷

İç denetimin özel görevi, yetersizlikleri göstermek ve iyileştirmelere yönelik tavsiyelerde bulunmak üzere yönetmelik kontrol sistemlerini izlemek ve daha sonra üst yönetime raporlamaktır. Bunun kapsamı farklılık gösterir ve hem düzenlilik, hem de performans denetimlerini içerir.

İç denetim ile iç kontrol arasında yakın bir ilişki vardır. İç kontrol denildiğinde; yönetimin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü anlaşılmaktadır.

³⁶ Patrick Everard, Diane Wolter, **Glossarium**, Brüksel, 1989. İngilizce-Fransızca-Türkçe Denetim Terimleri adıyla Türkçe'ye çeviren: Sacit Yörtüker, Ankara, Eylül 1999, s.9.

³⁷ Arthur Holmes ve Wayne S. Owemyer, **Muhasebe Denetimi Standartları ve Yöntemleri**, Çev.: Oğuz Göktürk, C.1, Bilgi Yay. Der., Yayın No:5, Ankara 1975, s.192.

Son yasal düzenlemeler ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasında belirtilen “iç kontrol”ün yanı sıra “ön mali kontrol” adıyla başka bir denetim süreci de gündeme gelmiştir. Ön mali kontrol; idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolü anlatmak için kullanılmaktadır.³⁸

Yerel yönetimlerin iç denetimi denildiğinde, bunların kendi örgütsel yapıları içindeki denetim birimlerince ya da sıralı amirlerince yapılan yönetsel denetimi ifade edilmektedir. Bunun bir yönünü, belediyelerin teftiş kurullarınca yapılan denetimler; hiyerarşik denetim denilen diğer yönünü ise, iç bünyedeki sıralı amirlerin denetimi oluşturur. Hiyerarşik denetim, merkezden yönetim sisteminin bir sonucu olarak doğup büyümüş ise de her kamu tüzel kişinin iç bünyesinde bir hiyerarşik denetimin varlığından söz edilebilir. Bu nedenle hiyerarşik denetim, yerinden yönetim kuruluşlarının kendi iç bünyelerinde de uygulanır.³⁹

Dış denetim

Dış denetim, denetlenenden bağımsız ve onun dışındaki başka bir birim tarafından hesaplar, mali tablolar ve işlemler ile mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu hakkında görüş bildirmek amacıyla yürütülen faaliyetlerdir.⁴⁰ Daha dar bir yaklaşımla, bir kamu kuruluşunun eylem ve işlemlerinin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi olarak nitelenmektedir.⁴¹

5227 sayılı Yasaya göre dış denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve plânlara ve yasalara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.⁴²

Dış denetim, birbirini izleyen bazı aşamalardan oluşur. Bunlar; genel araştırma, ön inceleme, denetim planlaması, sistemlerin incelenmesi, denetim

³⁸ Maliye Bakanlığı, **İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar**, Resmi Gazete, 31.12.2005, 26040 (3. Mükerrer).

³⁹ Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1974, s.314.

⁴⁰ Sacit Yörüker, **Denetim Terimleri**, Sayıştay Yayını, Ankara, Eylül 1999, s.6.

⁴¹ Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Ankara, 1988, s.353.

⁴² Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasanın 39. maddesi.

bulgularının belirlenmesi, sorunların saptanması, karşıt görüşlerin alınması, çözüm önerilerinde bulunulması, hazırlanıp ilgili makamlara gönderilen raporların sonuçlarının izlenmesi gibi aşamalardır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi, esas itibarıyla bir dış denetimdir. Bu denetim, genelde merkezi yönetime bağlı denetim birimleri aracılığıyla yürütülür. Yerel otoritenin kendi tüzel kişiliği dışındaki makamlar tarafından yapılan dış denetimi üç türlü olabilir. Bunlar; yönetsel vesayet, ikili görev yoluyla denetim, mali yardım yoluyla denetim gibi uygulamalardır.

Hiyerarşik denetim

Hiyerarşik denetim, üstün yönetme görevinin doğal uzantısı olup, bunun için ayrı bir hukuksal düzenlemeye gerek yoktur.⁴³

Bu denetim biçimi; yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde hem mülki idare amirlerinin (vali, kaymakam) hem de ilgili yerel yönetim organlarının (meclis, encümen, başkan) denetimini ifade eder.

Hiyerarşik ilişki, sadece merkezi yönetime özgü bir kavram olmayıp, yerel yönetimlerde de söz konusudur. Herhangi bir yönetsel kuruluş içinde yetki ve sorumluluk dağılımında bütünlük sağlamayı amaçlar. Merkezden yönetimde özel bir yeri oluşu, genel yönetimin merkezden taşraya doğru hiyerarşik bir bağ içinde örgütlenmiş olmasıdır. Bu örgütlenmede en yüksek makam “bakanlık” olmakla beraber, aşağıya inildikçe değişik basamaklarda sıralı amir konumunda görevliler de bulunmaktadır.

3.6. Uygulanma Biçimine Göre Denetim Türleri

Uygulanma biçimine göre denetim türleri üçe ayrılır.

- Yerindelik denetimi.
- Performans denetimi.
- Hukuka uygunluk denetimi.

Yerindelik denetimi: Yerel yönetimlerin hizmet önceliklerini nesnel olarak belirleyip belirlemediklerinin; mevcut mali, teknik ve beşeri kapasitelerini öncelikli görevlerin gereklerine uygun biçimde kullanıp kullanmadıklarının incelenmesidir.

Performans denetimi: Yerel yönetimlerin tüm kademelerinde gerçekleş-

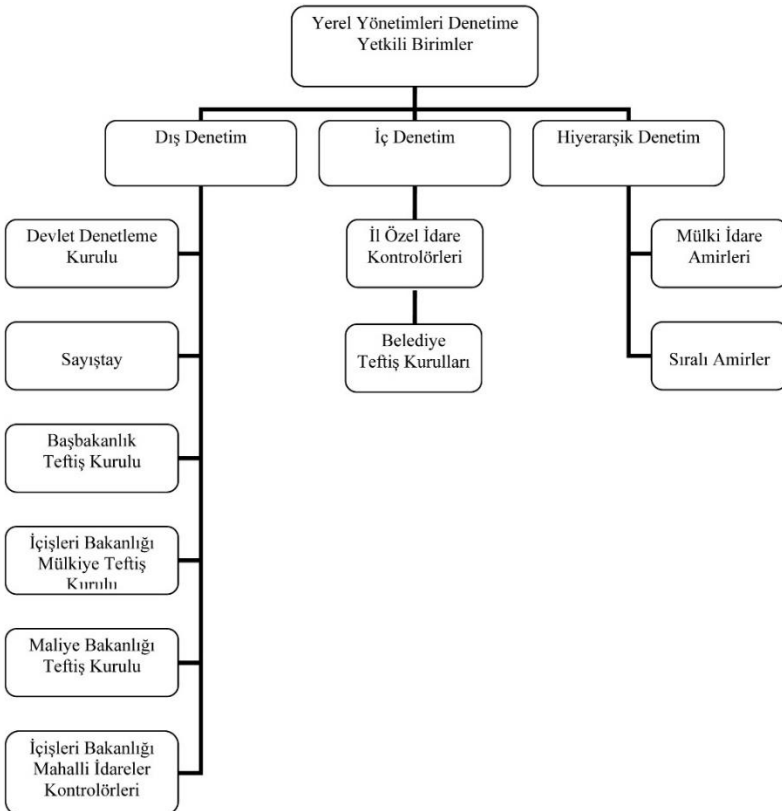
⁴³ Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin Yönetmelik Yapısı**, TODAİE Yayını, Ankara 1971, s.76.

tirilen iş ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında verimliliğin, ekonomikliğin ve etkililiğin sağlanıp sağlanmadığının incelenmesidir. Bu denetimde hem mali hem de idari konular bütüncül olarak analiz edilirler. Mali denetim; yerel yönetimlerin gelirlerine, giderlerine ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, iç kontrol sistemlerin düzgün işleyip işlemediğinin incelenmesidir.

Hukuka uygunluk denetimi: Yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin yürürlükteki mevzuata uygun biçimde yapılıp yapılmadığının incelenmesidir.

3.7. Yerel Yönetimleri Denetlemeye Yetkili Birimler

Yerel yönetimleri denetlemeye yetkili birimler incelenirken, bunlar üzerinde denetim yetkisi olan kurumları; dış denetim, iç denetim ve hiyerarşik denetim denetim yetkileri bakımından tasnif ederek üçlü ayrıma tabi tutabiliriz.



4. YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ DENETİM UYGULAMALARI

Yerel yönetimlerde, genel yönetim bünyesindeki teftiş kurullarına benzer denetim birimleri sadece belediyelerde oluşturulmuştur. İl özel idarelerinde ise az sayıda “kontrolör” vardır. Ancak bunlar kurul biçiminde olmayıp, söz konusu idarelerin diğer elemanları gibi sıralı amirlere bağlı olarak çalışmaktadırlar. Köy tüzel kişiliklerinde ise, herhangi bir denetim birimi yoktur.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamındaki çalışmalar, klasik denetim modelini değiştirme yönünde seyretmektedir. Nitekim, halen gündemde olan fakat henüz yürürlüğe girmemiş bulunan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, bu konuda radikal düzenlemeler öngörmektedir. Denetim alanında “iç” ve “dış” denetim ayrımlarını getirmekte, teftiş kurullarının varlığına son vermekte, klasik denetim örgütlenmesini “rehberlik ve danışma” birimlerine dönüştürmektedir.

5227 sayılı Kanunun yönetsel denetim alanına ilişkin öngörülere bir yana bırakılırsa, yerel yönetimlerin genel iş ve yürütümlerinin “dış denetimi” İçişleri Bakanlığı’na bağlı Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından; “mali denetimi” ise Sayıştay denetçileri tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, vesayet yetkisi çerçevesinde vali ve kaymakamların da denetim yetkileri mevcuttur.

Bu arada, Sayıştay’ın tüm denetim elemanlarının sadece %13’ünü yerel yönetimlerin denetimine ayırabildiğini belirtmekte de yarar vardır. Bu nedenle, denetim dışı kalan yerel yönetimlerin hesapları “hükmen onama” denilen sistem çerçevesinde, hiçbir incelemeye tabi tutulmaksızın otomatik olarak incelenmiş sayılıp aklanmaktadır.

İç denetim uygulamaları; büyük kentlerdeki belediyelerde kendi teftiş kurulları, il özel idarelerinin bir bölümünde kontrolörler, bunlar dışındaki diğer yerel yönetim birimlerinde ise sıralı amirler tarafından yürütülmektedir.

Kasaba belediyeleri ve küçük ilçe belediyelerinin genel iş ve yürütümlerinin denetimine yönelik çalışan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri aslında önemli bir boşluğu doldurmakla birlikte; yerinden görülebilecek bir hizmetin merkezden yürütülmeye çalışılması nedeniyle, bunların il düzeyi yerine merkezi düzeyde örgütlendirilmiş olmaları zaman ve kaynak israfına yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerdeki hiyerarşik denetim bağlamında: İl özel idarelerinde, vali veya meclis başkanı; belediyelerde, belediye başkanı; birliklerde, birlik başkanı; iktisadi teşebbüslerde ise genel müdür veya işletme müdürü gibi

makamların denetim yetkilerinin varlığından söz edilebilir.

Yerel yönetimlerin örgüt yapılarında alt kademelere doğru inildikçe, diğer sıralı amirlerin denetim yetkilerinin bulunduğu da belirtilmelidir.

4.1. İl Özel İdarelerinin Denetimi

İl özel idaresinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre “iç” ve “dış” denetim yapılmaktadır. Denetimler, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali denetim ve performans denetimini kapsar.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre denetimin temel amacı; il özel idarelerinin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olunması, çalışanların ve il özel idare teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik edilmesi bağlamında hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz edilmesi, karşılaştırılması ve ölçülmesi, bunların kanıtlara dayalı olarak değerlendirilmesi, elde edilen sonuçların rapor haline getirilerek ilgililere duyurulmasıdır.

İl özel idaresinin dış denetimi bağlamında; mali işlemleri Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Diğer iş ve işlemleri ise idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlarca denetlenmektedir. Dış denetime ilişkin sonuçlar hem il genel meclisinin bilgisine sunulmakta hem de kamuoyuna açıklanmaktadır.

Diğer bir iç denetim yolu da il genel meclisinin validen “faaliyet raporu” istemesidir. Vali, bir önceki yıl yapılan çalışmaların, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile oluşan sapmaların nedenlerini açıklayan bir rapor hazırlayarak meclise gönderir. Meclis, bu raporu üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yetersiz bulursa, gereği yapılmak üzere durum İçişleri Bakanlığına bildirilir.

İl özel idaresinde iç denetim, valilere bağlı olarak çalışan denetim elemanlarınca yapılmaktadır. Bunların bir bölümü şahsa bağlı kadro niteliğindeki “kontrolör” unvanını, geriye kalanlar ise “kontrol memuru” unvanını taşımaktadırlar.

4.2. Belediyelerin Denetimi

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre, belediyelerde; “iç” ve “dış” denetim yapılmaktadır. Bu denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali denetim ve performans denetimini kapsamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre denetimin temel amacı; belediyelerin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olunması, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik edilmesi bağlamında hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz edilmesi, karşılaştırılması ve ölçülmesi, bunların kanıtlara dayalı olarak değerlendirilmesi, elde edilen sonuçların rapor haline getirilerek ilgililere duyurulmasıdır.

Belediyelerin dış denetimi, aynen il özel idarelerinde olduğu gibidir. Bunların mali işlemleri Sayıştay; diğer iş ve işlemleri ise idarenin bütünlüğüne, kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlarca denetlenmektedir.

Sayıştay, belediyeler üzerinde dört tür denetim yapmaktadır. Bunlar; ön denetim, işlemin veya olayın her aşamasındaki denetim, performans denetimi ve harcamadan sonra yapılan denetimdir. İçişleri Bakanlığının denetimi ise; genel teftiş, özel teftiş ve özel denetim biçimlerinde yapılmaktadır.

Dış denetime ilişkin sonuçlar hem belediye meclisinin bilgisine sunulmakta hem de kamuoyuna açıklanmaktadır. Belediyelerde iç denetim, belediye teftiş kurulları veya sıralı amirlerce yapılmaktadır.

Ülkemizde halen yüz civarında belediyede “Teftiş Kurulu” bulunmaktadır. Büyük şehir belediyeleri ile bunlara bağlı işletmelerin teftiş kurulları “başkanlık,” ilçe ve ilk kademe belediyelerindeki teftiş kurulları ise “müdürlük” biçiminde örgütlendirilmişlerdir.

4.3. Köylerin Denetimi

Köy idareleri bünyesinde herhangi bir denetim düzeneği yoktur. Bu nedenle, bunların dış denetimi mahallin mülki idare amirlerince yapılmaktadır. Denetim; köy bütçelerinin onaylanması, köy organlarının idari eylem ve işlemlerinin veya yatırım çalışmalarının kontrolü biçimlerinde uygulanmaktadır.

Adına “köy devir ve teftişi” de denilen dış denetimin amacı; vali ve kaymakamların köy sorunlarını yerinde saptamaları, bunların çözümünü köy halkı ile birlikte aramaları esasına dayanmaktadır. Bu tür denetimler, yasa gereğince her yıl o il veya ilçedeki köylerin en az yarısını kapsayacak biçimde yapılmak durumundadır.

Köy idarelerinin iç denetimi ise köy muhtarı veya ihtiyar heyetince uygulanmaktadır.

Köy idarelerinin mali yapıları güçlü olmadığı için, mülki idare amirlerinin köy bütçelerini onamaları şeklindeki denetim yetkisi ise biçimsel bir yetki olmaktan öteye geçememektedir.

4.4. Yerel Yönetim Birliklerinin Denetimi

5355 sayılı Mahalle İdare Birlikleri Kanunu’nun 22. maddesinin ilk biçiminde, birliklerin denetimi konusunda Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmekteydi. Ancak, 2005 yılında yürürlüğe giren Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, yukarıda belirtilen maddedeki “denetim” kelimesini metinden çıkararak, birlikler açısından yeni bir denetim düzeneği getirmiştir.

Buna göre; Sayıştay’ın dış denetimine tabi olmayan yerel yönetim birliklerinin denetimi sadece İçişleri Bakanlığınca yapılmakta, valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilmektedirler.

4.5. Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimlerinin Denetimi

Yerel yönetimlerin ekonomik girişimleri; il özel idarelerine ve belediyelere ait işletme, iştirak ve şirketlerden oluşmaktadır. Bunlardan, işletmelerin denetimi Sayıştay ve İçişleri Bakanlığınca yapılmakta; şirket ve iştiraklerin denetimi ise Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca gerçekleştirilmektedir.

Yerel yönetimlerin ekonomik girişimleri üzerindeki Sayıştay denetimi, bu işletmelerin mali işlemleriyle; İçişleri Bakanlığı denetimi ise idari eylem ve işlemleriyle sınırlıdır.

Özellikle belediye şirketlerinin etkili bir şekilde denetlenememesi nedeniyle, bu kuruluşlar zaman içerisinde adeta birer yolsuzluk makinesi haline dönüşmüşlerdir.

5. YENİ YASAL DÜZENLEMELERDE ÖNGÖRÜLEN DENETİM DÜZENEGİ

Uygulamada yerel yönetimlerin merkezden denetimi bu yetkiye sahip bakanlıklar tarafından programlı biçimde yapılmaktadır. Yönetimsel denetim, genel olarak; teftiş, soruşturma, inceleme, araştırma biçimlerindedir. Denetimin dayanağı ise 1982 Anayasası’nda belirtilen yönetsel vesayet yetkisidir.⁴⁴

⁴⁴ Recep Sanal, “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Yönetimsel Denetimine İlişkin Yeni Gelişmeler,” Prof. Dr. Ruşen Keleş’e Armağan (Yerellik ve Politika), İmge Kitabevi

Diğer taraftan, yerel ve ulusal basının yerel yönetimler üzerindeki kamuoyunu denetimine katkısı da ağırlıklı olarak hissedilmektedir. Öyle ki kamuoyu denetimi yargı ve yönetsel hatta siyasal denetim aygıtlarını da harekete geçirebilme gücüne sahiptir. Ancak bu etkileşim genellikle tek taraflı değildir. Bütün denetim aygıtları birbirleri ile etkileşim halindedir.⁴⁵

Yargı denetimi ise yönetsel, adli ve mali konularda gerçekleştirilmektedir. Yönetsel yargı denetimi Danıştay, adli denetim Yargıtay, mali denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Türkiye'deki kamu denetim elemanlarının yerel yönetimleri denetimleri sonrasında düzenledikleri teftiş raporları ve layihalar, bu yönetimlerin işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının incelenmesiyle sınırlıdır. Bu raporlar, yerel yönetimlerin kararlarını bozma, kaldırmak veya erteleme gibi bir sonuç doğurmaz.⁴⁶

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde günümüze kadar uygulamaya çalıştığı denetim, genellikle biçimsel bir denetimin ötesine geçememiş, yerel hizmetlerin plânlı ve programlı etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlayıcı olamamıştır. Yeni yasal düzenlemeler, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki zaten sınırlı ve etkisiz olan bu denetimi de, denetimini neredeyse tümüyle ortadan kaldıracak biçimde tasarlanmıştır.

2005 yılında yürürlüğe konulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile 5393 sayılı Belediye Yasasındaki düzenlemelere göre, denetim; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve örgütün gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.⁴⁷

Yeni düzenlemeler bağlamında denetim süreci aşağıdaki biçimlerde işletilecektir:

- İl özel idareleri ve belediyelerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine uygun olarak iç ve dış denetim yapılacak, bu

Yayını, 1. Baskı, Ankara, Eylül 2007, s. 131-137.

⁴⁵ A. Yasin Karanfiloğlu, "Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri," **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.9, S.2, Ankara, Nisan 2000, s.75.

⁴⁶ Karanfiloğlu, **a.g.m.**, s. 12

⁴⁷ 5302 sayılı Yasanın 37 ve 5393 sayılı Yasanın 54. maddeleri.

- denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayacaktır. Ayrıca, malî işlemler dışında kalan diğer yönetsel işlemler de, yönetimin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenebilecektir. Bunların bağlı kuruluş ve işletmeleri yukarıdaki esaslara göre denetlenecek, denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanacak ve yetkili meclisin bilgisine sunulacaktır.⁴⁸

- Hizmetlerin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın istemi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini önce ilgili özel idare veya belediyeden, eğer aksama giderilemezse o ilin valisinden isteyebilecektir. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecek, bu mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının olanaklarını kullanabilecektir. Ortaya çıkacak maliyet ise vali tarafından İller Bankası'na bildirilecek ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilecektir.⁴⁹

- İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilecek; vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilecektir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları ise yürürlüğe girmemekte, ancak yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde yönetsel yargıya başvurabilecektir.⁵⁰

- Belediyelerde; belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilecek, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşecektir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilecektir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde

⁴⁸ 5302 sayılı Yasanın 38 ve 5393 sayılı Yasanın 55. maddeleri.

⁴⁹ 5302 sayılı Yasanın 40 ve 5393 sayılı Yasanın 57. maddeleri.

⁵⁰ 5302 sayılı Yasanın 15. maddesi.

- mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilecek, mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremeyecektir. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilecektir.⁵¹

- İl özel idarelerinde encümenin başındaki valinin ve belediyelerde ise belediye başkanının Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak bir faaliyet raporu hazırlaması ve yetkili meclise sunması öngörülmüştür. Bu raporun bir örneğinin ayrıca İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.⁵²

- İl özel idarelerinde ve belediyelerde denetimin yapılmasına ve faaliyet raporunun hazırlanmasına ilişkin olarak ilgili yasalarda hüküm bulunmayan durumlarda ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile diğer yasaların ilgili hükümleri uygulanacaktır.⁵³

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının iç ve dış denetime ilişkin bazı hükümleri de şunlardır:⁵⁴

- İç denetçiler tarafından yapılacak olan iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilecektir. İç denetçilerin hazırladıkları raporlar doğrudan üst yöneticiye sunulacak, üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimlere verilecektir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilecektir.⁵⁵

⁵¹ 5393 sayılı Yasanın 23. maddesi.

⁵² 5302 sayılı Yasanın 39 ve 5393 sayılı Yasanın 56. maddeleri.

⁵³ 5302 sayılı Yasanın 41 ve 5393 sayılı Yasanın 58. maddeleri.

⁵⁴ Bkz.: 5018 sayılı Yasanın 63-69. maddeleri.

⁵⁵ 5018 sayılı Yasanın 66. maddesi doğrultusunda hazırlanan yönetmelik (*İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*) 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Bkz.: **Resmî Gazete**, 08 Ekim 2005, S.25960.

- Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetim ise; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Dış denetim sırasında; kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin yasalara ve diğer hukuksal düzenlemelere uygun olup olmadığı saptanacak, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığı belirlenecek, faaliyet sonuçları ölçülerek performans değerlendirilmesi yapılacaktır.

5018 sayılı Yasa ile getirilen iç denetim düzeneğinin olumlu yanları bulunmakla birlikte, bazı sorunlara da yol açacağı anlaşılmaktadır. Bunların başında; kamu görevlileri tarafından işlenecek suçlara ilişkin ön incelemelerin, hiyerarşik bakımdan üst yönetime bağlı durumdaki iç denetim elemanlarınca yapılması durumunda, bunların ayrıntılı biçimde soruşturulmasının olanaksızlaşacağı; farklı kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerince ortaklaşa işlenen suçların soruşturmasında belirsizlikler yaşanacağı; periyodik teftişlerin kaldırılmasının yolsuzlukların önlenmesinde caydırıcılığı azaltacağı gibi konular gelmektedir. Bu nedenle, mevcut teftiş kurulları kaldırılmadan, iç denetim birimlerinin bunlar içinde yapılandırılması yararlı olacaktır.⁵⁶

Sayıştay’ca yerel yönetimlerin mali denetimi açısından süregelen anayasal boşluk, 1982 Anayasasında 2005 yılında yapılan bir değişiklik ile giderilerek, Sayıştay’a yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerini denetleme ve kesin hükme bağlama görevi verilmiştir.⁵⁷ Ancak, ayrı bütçeleri olan fakat tüzel kişiliği bulunmayan belediye işletmelerinin mali denetimleri konusundaki yasal boşluk halen devam etmektedir. Bunların, Sayıştay Genel Kurulu kararına istinaden denetlenmesine devam edileceği anlaşılmaktadır. Sayıştay’ın görev alanına girmeyen, büyük şehir belediyeleri bünyesinde faaliyet gösteren ve özel yasalar ile kurulmuş olan belediye kuruluşlarının mali denetimleri ise, eskiden olduğu gibi İçişleri Bakanlığınca yapılmaya devam edilecektir.⁵⁸

⁵⁶ Osman SARAÇ, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi,” **Maliye Dergisi**, S.148, Mart-Nisan 2005, Ankara, s.149 ve 162.

⁵⁷ Bkz.: 5428 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasanın 2. maddesi.

⁵⁸ Bu tür belediye kuruluşlarına; EGO, ASKİ, İSKİ gibi kuruluşlar örnek verilebilir.

Konuya yerel yönetim birlikleri açısından bakıldığında; 5355 sayılı Mahalle İdare Birlikleri Yasasının 22. maddesinin ilk biçiminde, birliklerin denetimi konusunda bu Yasada hüküm bulunmayan durumlarda birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere Belediye Yasası hükümlerinin uygulanacağı belirtilmekteydi. Ancak, 29.12.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5445 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasanın 4. maddesiyle, 22. maddedeki “denetim” kelimesi metinden çıkarılarak, birliklerin denetimi açısından yeni bir denetim düzeni getirilmiştir.⁵⁹

Buna göre; Sayıştay’ın dış denetimine tâbi olmayan yerel yönetim birliklerinin denetimi sadece İçişleri Bakanlığınca yapılacak, valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebileceklerdir. Birliklerinin mali denetimi sonucunda saptanan kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu teklifleri, öncelikle birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanacaktır. Bu karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı; diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabileceklerdir.

Yerel yönetimlerin ekonomik girişimleri üzerindeki Sayıştay denetimi ise sadece bunlara bağlı işletmelerin hesaplarının incelenmesiyle sınırlı olup, diğer ekonomik girişimler üzerinde Sayıştay’ın bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.⁶⁰

Yerel yönetimler bakımından bu bölümde belirttiğimiz mevzuat ile getirilen denetim düzeneğinin yanında, çerçeve yasa niteliğini taşıyan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasada öngörülen denetimle ilgili aşağıdaki düzenlemelerden de söz etmekte yarar vardır:

- Merkezî idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve yerel yönetim birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacak veya yaptırılacak; sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanacaktır. Bu amaçla Sayıştay’ın bünyesinde özel uzmanlık daireleri oluşturulabileceği gibi, bölge düzeyinde birimler de kurulabilecektir.
- Yerel yönetimler ile bağlı kuruluşları, işletmeleri ve birliklerinin mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri; idarenin bütünlüğüne, kalkınma

⁵⁹ Bkz.: **Resmî Gazete**, 04.01.2006, 26043.

⁶⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz.: Sayıştay Genel Kurulunun 07.11.1962 gün ve 2796/2 sayılı, 20.12.1984 gün ve 4464/3 sayılı, 04.11.1991 gün ve 4708/1 sayılı kararları.

plânı ve stratejilerine, merkezî idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığınca kurulacak bir “Rehberlik ve Denetim Birimi” tarafından denetlenecektir.

- Köyler ile bunların kendi aralarında kurdukları birlikler, mülkî idare amirleri tarafından denetlenecektir.
- Her ilde, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir “Halk Denetçisi” seçilecektir.

6. SONUÇ

Türk kamu yönetiminin bütününe ilişkin hukuksal düzenlemeler devam etmekte olduğundan, genel yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin kapsamı ile buna dayalı gerçekleştirilecek olan yönetsel denetimin çerçevesi de henüz yeterince netleşmemiştir. Bu bağlamda; kamu yönetiminin temel ilkelerinin belirlenmesi ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar, hem 1982 Anayasasında gerekli düzenlemelerin yapılmamış olması hem de 5227 sayılı Yasanın henüz yürürlüğe girmemesi nedenleriyle bütüncülüktan uzak ve normlar hiyerarşisine aykırı biçimde sürdürülmektedir. Bu durum, yerel yönetim ile ilgili düzenlemelere de yansımaktadır.

Yerel yönetimler ile ilgili son yasal düzenlemeler çerçevesinde, yönetsel açıdan denetleyenin konumuna göre bunlar üç biçimde denetlenebilecektir. Bunlardan: birincisi, merkezi yönetim bünyesindeki denetim birimlerince yapılan **dış denetim**; ikincisi, yerel yönetimlerin kendi bünyelerindeki denetim birimlerince yapılan **iç denetim**; üçüncüsü ise, mülki yönetim amirlerince veya yerel yönetimlerin yetkili organları ile sıralı amirlerince yapılan **hiyerarşik denetim** olarak adlandırılmaktadırlar.

İl özel idarelerinde ve belediyelerde “iç” ve “dış” denetim olmak üzere iki tür denetim yapılmaktadır. Bu denetim, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi; hukuka uygunluk denetimi ile malî denetim ve performans denetimini kapsamaktadır. **Hukuka uygunluk denetimi**, eylem ve işlemlerin ilgili mevzuata uygunluğunun; **malî denetim**, gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, malî tabloların onayının ve mali sistemlerin; **performans denetimi** ise, yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomiklilik, verimlilik ve etkililiğin denetlenmesini ifade etmektedir.⁶¹

⁶¹ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasanın 39.

Yerel yönetimlerin dış denetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası hükümlerine göre; eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu, mali konuları ve performans ölçümünü kapsayacak biçimde yapılmakta; hesap ve işlemlerin denetimi ile kesin hükme bağlanması ise *Sayıştay* tarafından yürütülmektedir.⁶² Bunların mali işlemler dışındaki yönetsel işlemleri, hukuka uygunluk ve yönetimin bütünlüğü açılarından *İçişleri Bakanlığı* tarafından denetlenmektedir.⁶³ İl özel idarelerinde, mali işlemler dışındaki yönetsel işlemler açısından, valinin veya görevlendireceği elemanların da denetim yetkisi bulunmaktadır.⁶⁴

İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılmaktadır.⁶⁵ İl özel idarelerinde ve belediyelerde iç denetimin hangi birimlerce yapılacağı; *İl Özel İdare Kontrolörlerinin* ya da *Belediye Teftiş Kurullarının* iç denetim görevlerinin devam edip etmeyeceği konularındaki belirsizlik sürmektedir.

İl özel idareleri ile belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıda belirtilen esaslara göre denetlenmekte; denetime ilişkin sonuçlar ilgili yerel yönetim meclisinin bilgisine sunulmakta ve kamuoyuna açıklanmaktadır.

İl özel idarelerinde veya belediyelerde yönetsel denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması konularında; 5302 veya 5393 sayılı yasalarda hüküm bulunmayan durumlarda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile diğer yasaların ilgili hükümleri uygulanmaktadır.

İl özel idareleri, belediyeler ve köyler tarafından münferiden veya ortaklaşa kurulmuş yerel yönetim birliklerinin denetimi açısından, birlik tüzüğünde belirtilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere 5393 sayılı Belediye Yasası hükümleri uygulanmaktadır.⁶⁶

Köy yönetimleri ile bunların kendi aralarında kurdukları birliklerin merkezi yönetim adına denetimi; 5442 sayılı İl İdaresi Yasasının yürürlükte olduğu dönemde “köy devir ve teftişi” adıyla vali ve kaymakamlar tarafından yapılmak-

maddesi.

⁶² 1982 Anayasasının (5482 sayılı Yasayla değişik) 160. maddesi için bkz.: **Resmi Gazete**, 09 Kasım 2005, S.25988.

⁶³ 5393 sayılı Yasanın 54-58. maddeleri.

⁶⁴ 5302 sayılı Yasanın 38. maddesi.

⁶⁵ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasanın 40. maddesi.

⁶⁶ 5355 sayılı Yasanın 22. maddesi.

taydı. Mülki yönetim amirlerinin bu yetkisinin devam ettirilmesi, 5227 sayılı Yasada da öngörülmektedir.⁶⁷

Yerel yönetimlerin seçilmiş organları ile personeli hakkındaki inceleme ve soruşturmalar; valiliklerin istemi üzerine veya Bakan onayı ile açılmaktadır. Bunlar, konunun özelliğine göre Mülkiye Müfettişleri veya Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından yürütülmektedir.

Yerel yönetimlerin yukarıda belirtilen denetim düzeneğine ek olarak, 5227 sayılı Yasa ile bir de “halk denetçiliği” sistemi öngörülmektedir. Buna göre; her ilde, il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile bir halk denetçisi seçilecektir. Halk denetçisi; yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bunlar tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olacaktır.⁶⁸

Yerel yönetimlere ilişkin son yasal düzenlemelerde, bunlar özerklikleri bakımından tanımlanmış; ancak özerkliğin sınırlarını belirleyen vesayet yetkisine yer verilmeyerek, çeşitli bakımlardan (bütçe, personel, kararlar vb. üzerindeki) merkezi yönetimin veya bunun taşradaki temsilcisinin izin-onay biçimlerinde gerçekleşen denetim yetkileri kaldırılmıştır.⁶⁹

Öte yandan, yerel yönetimlere adeta sınırsız ve genel bir özelleştirme yetkisinin verilmesi ve borçlanma olanaklarının artırılması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden çok, piyasa ekonomisinin kolayca işlemlerini sağlamak gibi bir amacın güdüldüğü izlenimini vermektedir. Merkezi yönetimi geri plana iten bir yönetim anlayışı, Türkiye’deki bölgesel dengesizlikler göz önünde tutulursa, yerel yönetimleri güçlendirme çabalarına bir yarar sağlamayacaktır.⁷⁰

Avrupa Birliğince özendirilen veya zorlanan yerelleşme politikaları bağlamında, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri genişletilmiş, genel bütçeden bunlara aktarılan mali kaynaklar artırılmıştır. Keza, yerel yönetimlerin yetkili organlarının kararına dayalı olarak yabancı ülkelere borçlanma olanağı da sağlanmıştır. Oysa, son dönemlerde çıkarılan bazı yasalarla getirilen denetim

⁶⁷ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasanın 40. maddesi.

⁶⁸ Aynı Yasanın 42. maddesi.

⁶⁹ 5302 sayılı Yasanın getirdiği yeni düzenlemeler ile ilgili olarak Prof. Dr. Birgül Ayman Güler’in eleştirileri hakkında bkz.: <http://politics.ankara.edu.tr/bguler>. Erişim Tarihi: 13 Mart 2008.

⁷⁰ Ayşegül Mengi, “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler,” **Prof. Dr. Rüsen Keleş’e Armağan (Yerellik ve Politika)**, İmge Kitabevi Yayını, 1. Baskı, Ankara, Eylül 2007, s.114.

düzenekleri; bunların merkezi yönetim tarafından etkili biçimde denetlenmelerini neredeyse olanaksız kılmaktadır.

Sosyo-ekonomik gelişmesini tamamlayamamış tüm ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de kamunun kıt mali kaynaklarının akılcı biçimde yönetilmesi önem taşımaktadır. Kamu kaynaklarının rasyonel kullanımı konusu, gelişmekte olan tüm ülkelerin önündeki en büyük sorunlardan biridir. Bu tür ülkelerde parlamenter demokrasinin tümüyle yerleştirilememesi ve siyasal sistemin özellikle kamu kaynaklarını aşırıya odaklanan kleptokratik yapılanması, genel yönetimi olduğu kadar yerel yönetimleri de etkilemektedir.

Büyük mali kaynaklara hükmeden yerel yöneticilerin eğitim düzeylerinin düşüklüğüne, yöneticilik bilgi ve deneyimlerinin yetersizliğine bir de “denetimsizlik” eklendiğinde, yerel yönetimlerde emsali görülmemiş bir yolsuzluk sarmalının oluşacağını söylemek kehanet olmayacaktır.

Bunun en aza indirilebilmesi için, Türk kamu yönetiminin kendine özgü yapısının dikkate alınarak, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerdeki sistem sorunlarını giderecek önlemlerin alınması zorunludur. Bunun ilk adımı olarak, siyasal partiler yasası ile seçim yasasında köklü değişiklikler yapıp, siyasetin bir rant aracı olmaktan çıkarılması gerekmektedir.

Temsilde adalet ve yönetimde istikrar önemli olmakla birlikte, ülke yönetiminin teslim edileceği kişilerde asgari dürüstlük, yurtseverlik, şeffaflık vb. paraıyla ölçülemeyecek etik değerlerin varlığının da aranması gerekir.

Yerel yönetimlerdeki usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenmesi bakımından kuşkusuz başka önlemler alınması da gerekecektir.

Bunların başında; performans yönetimi ilkelerinin uygulamaya aktarılması, performans denetimi altyapısının hazırlanması, kurumsal yönetim anlayışının yaygınlaştırılması, yönetimin her aşamasında saydamlığın sağlanması, hesap verebilirliğin önündeki yasal ve fiili engellerin kaldırılması, kamuoyu denetimine işlerlik kazandırılması, üst yönetim görevlerine yapılacak atamalarda yandaşmacılığı veya kayırmacılığı öne çıkaran ilkel uygulamalardan vazgeçilmesi, her işin ehline verilmesi gibi konular önem taşımaktadır.

Denetim, yönetimin düzenli ve etkili işleminde de son derece önemli bir işlev görmektedir. Kamu yöneticileri ve siyaset adamları “bilgi, plan, rapor” döngüsünün ilk adımı olan “doğru bilgi”ye ulaşmanın ancak denetim sayesinde gerçekleşebileceğini asla unutmamalıdır.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin, Yönetmel Yargı ve Denetimin Etkinliği, **Amme İdaresi Dergisi**, C.23, S.1, Mart 1990.

Arslan, Süleyman, **Merkezi İdarenin Yerel İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara, Barber, M. P., **Local Government**, London, 1969.

Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun ve Seriy Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını, Yayın No: 283, Ankara, 1998.

Devlet Denetleme Kurulu, **Parlamento ve Devlet Başkanlığı Adına Yapılan Denetim Sistemleri ve Türkiyede Uygulanması İle İlgili Araştırma ve İnceleme Raporu**, Ankara, 1998.

Devlet Denetleme Kurulu, **Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri**, Ankara, Haziran 1996.

Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayını, Eroğlu, Hamza, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1974.

Ertekin, Yücel, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, S.421, Ankara, Aralık 1998.

Everard, Patrick, Diane Wolter, **Glossarium**, Brüksel, Lüksemburg/1989. İngilizce-Fransızca-Türkçe Denetim Terimleri adıyla Türkçe’ye çeviren: Sacit Yörüker, Ankara, Eylül 1999.

Fine, Herman, **English Local Government**, London, 1950.

Gözübüyük, Şeref, **Türkiye’nin Yönetmel Yapısı**, TODAİE Yayını, Ankara 1971.

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara 1989.

Hilli, Dilys, **Participating in Local Affairs**, London, 1970.

Holmes, Arthur, Wayne S. Owemyer, **Muhasebe Denetimi Standartları ve Yöntemleri**, Çeviren: Oğuz Göktürk, C.1, Bilgi Yay. Der., Yayın No:5, Ankara 1975.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Hizmette Yerellik (Subsidiarité) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Council of Europe ile Ortak Yayın, Yayın No: 1, Ankara, 1995.

Karanfilioğlu, A. Yasin, “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri,” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.9, S.2, Ankara, Nisan 2000.

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 5. basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 2006.

Mackintosh, J. M., **The Devolution of Power: Local Democracy Regionalism and Nationalism**, Penguin, 1968.

Mengi, Ayşegül, “*Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler*,” **Prof. Dr. Ruşen Keleş’e Armağan (Yerellik ve Politika)**, İmge Kitabevi Yayını, 1. Baskı, Ankara, Eylül 2007.

Sanal, Recep, **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yayını, Ankara, 2002.

Sanal, Recep, “*Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Yönetimsel Denetimine İlişkin Yeni Gelişmeler*,” **Prof. Dr. Ruşen Keleş’e Armağan (Yerellik ve Politika)**, İmge Kitabevi Yayını, 1. Baskı, Ankara, Eylül 2007.

Saraç, Osman, “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi*,” **Maliye Dergisi**, S.148, Mart-Nisan 2005.

Tortop, Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, TODAİE Yayını, Yayın No:263, Ankara, 1996.

Tortop, Nuri, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri, **Amme İdaresi Dergisi**, C.7, S.1, Mart 1974.

Turan, İlter, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Bilgi Yay. Der. Yayınları, İstanbul 1976.

Yalçındağ, Selçuk, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992.

Yörüker, Sacit, **Denetim Terimleri**, Sayıştay Yayını, Ankara, Eylül 1999.

**3502 SAYILI KANUNLA YAPILAN YENİ
DÜZENLEMELERDEN SONRA İL ÖZEL İDARESİNİN
BAŞI OLARAK VALİ VE UYGULAMADA
KARŞILAŞILAN SORUNLAR**

Dr. Celal DİNÇER*

1. VALİLİK KURUMUNUN TARİHİ GELİŞİMİ VE NİTELİĞİ

Bilindiği gibi, Osmanlı idari sistemindeki temel birim olan sancak; askeri, idari ve mali yönden taşra yönetiminin ana birimiydi. Tanzimat'tan sonraki dönemde Osmanlı taşra yönetiminde de değişiklikler yaşandı. Bu dönemde vilayetler valilerce idare edilmeye başlandı. Yine tazimatla birlikte Valilerin ve kadıların yetkileri azaltılmıştı. Özellikle valilerin askeri yetkileri ordu müşirlerine bırakılmıştı.

Zamanla vilayetlerin alt birimleri olarak liva, kaza, nahiye ve köy örgütlenmesi benimsenmiştir. Livaları mutasarrıflar, kazaları kaymakamlar, nahiyeleri ise müdürler idare etmekteydi (Ortaylı, 1979,s. 291-292).

İmparatorluğun ilk dönemlerindeki beylerbeyini ve sancak beyim görev ve yetki bakımından bu günkü valilerle mukayese etmek doğru değildir. Beylerbeyi ve sancak beyi temel olarak kendisine belli alanların toprak gelirleri tahsis edilen ve asıl görevi de belli sayıda asker temin ederek padişahın yanında savaşa katılan kimselerdi. Birçok beylerbeyi eyaletlerinde ıslahat yapan, temel idari düzenlemeler ortaya koyan ve aynı zamanda ordu komutanı olarak genel asayiş tanzim eden, eşkiya ile mücadele eden, isyanları bastıran ve Osmanlıya başkaldıran diğer devletlere karşı tek başına maiyetiyle birlikte savaş yapan kimselerdi. Eyalet beylerbeyinin bu günkü valilerden önemli bir farkı da bu kişilerin aynı zamanda askeri komuta mevkiinde olmalarıydı (Pakalm, 1993,

C.I, s.577).

*Bartın Vali Yardımcısı

Birçok Osmanlı belgesinde beylerbeyi ve sancak beyi için “vülat” tabiri kullanılıyordu (Özkaya,1985, s.180). Vülat kelimesi Arapça velayet isminin çoğuludur. Velayetin bir anlamı da başkasına sözünü geçirmedir. Bu manada vali, bir vilayeti idare eden ve burada sözünü geçiren en büyük memur anlamına gelmektedir. Türk Hukuk Lügatinde velayet, başkası üzerinde tasarrufa haiz olmak biçiminde tarif edilmekte ve umum emval ve efrada şamil olan velâyete “Velayeti Amme” denildiği belirtilerek valinin velayetinin bu şekilde bir velâyet olduğu ifade edilmektedir (Başbakanlık, 1998, s. 358). Dolayısıyla vali, ülkenin idari taksimatında en büyük birim olan ilin/vilayetin en büyük idare amiridir.

1921 Anayasasının 14’üncü maddesi ise, “Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından tayin olunup, vazifesi devletin umunu ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali, yalnız devletin umumi vezaif ile mahalli vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder” şeklinde bir düzenleme ile vilayette Vali’ye Türkiye Büyük Millet Meclisinin vekilliği ve mümessilliği görevini tevdi ediyordu (Kili, Gözübüyük,1985, s.92). Günümüzde merkezi idarenin illerdeki en büyük memuru olan valilerin görevleri başta İl İdaresi Kanunu olmak üzere birçok yasada tanımlanmıştır. Bu çerçevede idari yapımız bakımından valinin hem genel idare hem de mahalli idarede görevleri farklıdır. Dolayısıyla vali, hem merkezi idarenin taşradaki en büyük temsilcisi olarak görev yapar, hem de bir mahalli idare birimi olan il özel idaresinin organlarından birisi olarak görev ifa eder. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun Dinci maddesine göre; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara” bölünmüştür. Aynı Kanunun 3’üncü maddesine göre ise,” illerin idaresi yetki genişliği esasına” dayanmaktadır.

İl İdaresi Kanununun 4’üncü maddesinde ise; il genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başlılarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. Vali il genel idaresinin başı olmasının yanında, bir yerel idare birimi olan İl Özel İdaresinde de yürütmenin başıdır.

İl özel idareleri bakımından valinin uygulamayı temin ve koordine etmesi yasal bir gerekliliktir. Çünkü vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Mahalli idareleri düzenleyen temel kanunlardan biri olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükümleri dâhilinde valinin

görev ve fonksiyonları yasalarda yer aldığı şekliyle ve genel esasları ile önemli ölçüde değişmiştir.

2. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNUNUN UYGULANMASINDA VALİNİN KONUMU

İl Özel İdaresi Kanunu karşısında Valinin konumu yine kanunla verilen görev ve fonksiyonlar açısından şöyle açıklanabilir.

2.1. İl Encümeninin Görevleri Açısından Valinin Rolü

5302 sayılı Yasaya göre Vali, encümenin başkanı olması hasebiyle aşağıdaki görevlerle yetkili ve sorumludur.

- a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- c) Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

0 Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.

g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

2.2. Valinin Münhasıran Sayılan Görev ve Yetkileri

Kanunun 30'uncu maddesinde valinin görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre vali, il özel idarelerinde;

- a) İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

- c) İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) İl encümenine başkanlık etmek.
- e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- j) İl özel idaresi personelini atamak.
- k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Ayrıca, valinin, kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunması da gerekmektedir.

Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vah yardımcılarına, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilecektir.

Genel sekreterler de valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanacaktır. Keza, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmekte olan memurlar, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatiyle il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilecektir. Görüldüğü gibi, özel idare personelinin istihdamında valilerin önemli görevi bulunmaktadır.

2.3. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi ve Encümenin Meclis Yerine Görev İfası

İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar veri-

lecektir. Keza, 23'üncü madde kapsamında genel meclisin feshi söz konusu olduğunda, meclis görevi encümenin memur üyeleri tarafından yerme getirilecek olup, burada valinin veya genel sekreterin yer alması söz konusu olacaktır (Yeni seçim yapılınca kadar sürecek olan bu husus zorunluluktan kaynaklanan bir durum olduğundan kanaatimizce demokratik kurallar açısından sakınca teşkil etmeyecektir.).

2.4. Hizmetlerde Aksama

İl Özel İdaresi Kanununun 40'inci maddesine göre, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığını ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden isteyecek ve söz konusu aksama giderilmez ise hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecek bu mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanacaktır.

2.5. Denetim Komisyonu Çalışmalarını Kolaylaştırma Konusunda Valinin Görevleri

Bilindiği gibi, il genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından bir denetim komisyonu oluşturacaktır. Bu komisyonun çalışacağı yer vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenecektir. Vah komisyonun ihtiyaç duyduğu belge, personel ve araç gereci temin edecektir.

2.6. Valinin Ceza Verme Yetkisi

İl Özel İdaresi Kanununun 56'ncı maddesine göre, kanunda öngörülen belli cezalar il encümeni tarafından verilecektir. Ancak vali suçun işlendiğini tespit ettirdiğinde yüz milyon Türk Lirasına kadar para cezası ve üç güne kadar işyerinin kapatılması cezası verebilecektir.

Haklarında cezaya esas olmak üzere tespit tutanağı düzenlenenler, tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde il özel idaresine itiraz edebilir. İtiraz, ilçelerde kaymakamlıklar kanalıyla yapılabilir. Kaymakamlıklara yapılan itirazlar yedi gün içinde il özel idaresine gönderilir. İtiraz edilen veya edilmeyen tespit tutanakları on beş gün içinde il encümeni tarafından karara bağlanacaktır.

2.7. Valinin İl Özel İdaresinde Mali Konulardaki Görev ve Sorumlulukları

Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur. Ayrıca bütçe de vah tarafından hazırlanacak ve bir tasarı olarak eylül ayı başında il encümenine sunulacaktır. Her yıl bütçesinin kesin hesabı, vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen mart ayı içinde encümene sunulacaktır.

3. 5302 SAYILI KANUNUN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin yapısında önemli değişiklikler olmuştur. İl özel idarelerine belediyelerin görevlerine benzer görevler verilmiştir. Ancak yeni düzenleme ile valilerin 5442 sayılı Kanundaki konumu dikkate alınmamış, valiler sıradan mahalli bir yönetici gibi görülmüştür. Valilerin bu yeni konumu uygulamada bazı sorunların yaşanmasına sebep olmaktadır. Bu sorunlar görev ve fonksiyonlar açısından maddeler halinde incelenmiştir.

3.1. İl Daimi Encümeninin Teşkili ve Kararlarının Kesinleşmesi

5302 sayılı Kanun ile valilere il encümen başkanlığı verilerek icra organının başına getirilmiş, ancak; karar organı olan İl Genel Meclisinin başkanı seçilmiş üyelerden yanı politikacılar da yapılmıştır. Kanunun, il encümenini düzenleyen 25'inci maddesine göre, il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşacaktır. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık edecektir. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri de vali tarafından çağrılabilir.

Encümenin gündemini de vah hazırlayacaktır. Kanunun 27'nci maddesine göre, vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vah, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvuru yapabilir. Bu itiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanmak zorundadır.

Şimdi şunu düşünebiliriz, il encümeninin atanmış ve seçilmiş üyelerden oluşması demokratik midir? İl encümen üyelerinin seçilmiş ve atanmış üye

lerden oluşması önemli bir sorun oluşturmamaktadır. Atanan kişilerin gerek mevzuatı gerekse uygulamaları ve yazışma kurallarını yalçından bilmeleri encümen çalışmalarına faydalı olmakta ve katkı sağlamaktadır. Encümenin aldığı kararlar meclis tarafından alınan kararların uygulanması olduğundan demokrasi açısından fazla sakınca oluşturmamaktadır.

Ancak; 5302 sayılı Kanuna göre vali il özel idaresinin başıdır. Görev ve yetki hiyerarşisine göre vah bu sıfatı ile meclisten önce gelmektedir. Vah aynı zamanda icra organı olan il encümeninin de başıdır. Encümen hiyerarşi olarak meclisten sonra gelmektedir. Vah aynı zamanda encümen başı olarak meclise karşı sorumlu olmaktadır. İl genel idaresinin de ildeki en büyük temsilcisi ve başı olan vah, ilde yerel olarak seçilmiş bir meclise karşı sorumlu olmaktadır. Bu durumda valinin yasal statüsü ile bağdaşmamaktadır. Bu çelişkiyi önlemek için il encümen başkanlığı görevi genel sekretere verilebilir. Böyle bir düzenleme yapılır ise vali encümen kararlarını onaylamalıdır.

3.2. İlın Çevre Düzeni Planı ve İl Stratejik Planı Hazırlanması ve Onayı

İl Özel İdaresi Kanununun 6'ncı maddesine göre, il çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyük şehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacaktır. Hazırlanan bu plan, belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacaktır.

5302 sayılı Kanunla getirilen ve yeni bir uygulama olan il çevre düzeni plânı ve stratejik planın hazırlanarak il genel meclisine sunulması ve uygulanmasında bazı sorunlar yaşanabilir mi?

Elbette ki bazı sorunlar yaşanabilecektir. Planlama konusu yeni bir olaydır. Bu planların DPT ile birlikte hazırlanması gerekmektedir. İllerde il özel idarelerinde bu planı hazırlayacak ve yön verecek yeterli sayıda eleman yoktur. Vali ve il planlama müdürleri ve diğer müdürlerin katkısı ile hazırlanmaktadır. Bunlar da genel idarenin temsilcileridir. Özel idarelerin ihtiyaç duyduğu stratejik planlar merkezi idarenin birimlerince yanı il müdürlüğü aracılığı ile hazırlanmaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi il özel idarelerinde bu konuda yeterince uzman yoktur.

Bu kanun ilk çıktığında planların mart ayında meclise sunulması istenmişti. Sonra bir yıl ertelendi ve 3 yıllık dönemler halinde hazırlanması gerekmektedir. Bu planların il genel meclisine sunulmasında bir sorun yoktur. Bu planların uygulanmasında bazı sorunlar yaşanabilecektir. Bunun sebebi de şudur: İl genel meclisi onaylanmış plan karar

larını daha sonra parmak hesabı ile (oy çoğunluğu ile) değiştireceğini sanmaktadır. Planın ön gördüğü bir yatırımı dönem içinde değiştirmeye tevessül edecektir. Olumsuz anlamda değiştirebilecektir. İşte bu siyasi tercihlere bağlı olarak yapılan değişiklikler yanlış olmaktadır.

Değişiklik yapılacaksa da idarenin kendi teklifi ile olmalıdır. İl genel meclisi bir önerge ile bu değişikliği yapamamalıdır. Kesinlikle idarenin (valinin) teklifi olmadan mecliste verilecek bir önerge ile bu plan değiştirilmemelidir.

Yine, plan dairelerden gelen görüşlere göre hazırlanmaktadır. Stratejik plan oluşturulmasında daha doğrusu planın alt yapısı oluşturulurken üniversitelerden yararlanılmalıdır. Aksi halde başarısı tesadüflere bağlı olacaktır. Çünkü plan meclise gittikten sonra valilerin denetleme ve değiştirme yetkisi yoktur.

Yukarıda açıklandığı üzere il çevre düzeni planlarını valinin koordinasyonunda il ve büyükşehir belediyesi ve il genel meclisleri birlikte hazırlamaktadır. Bu ikili durum bazı sorunların yaşanmasına sebep olacaktır. Peki, sorun yaşandığında çözüm için hangi mekanizmalar kullanılacaktır?

Çevre düzeni planları il genel meclisi ve il belediye meclisince onaylanmaktadır. Bu planlar ilin bütün alanından bahsetmektedir. İl belediyesinin görevleri ise merkez ilçe veya mücavir alanlarla sınırlıdır. İl sınırları ile merkez belediye sınırları çok farklıdır. Aslında burada bir çelişki vardır. Belediye Kanununun 14'üncü maddesi "Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı, belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu kanun kapsamı dışındadır." demektedir. Bu durumda merkez belediye meclisi kendi sınırlarıyla ilgisi olmayan ilin diğer belde ve ilçelerinin imar durumu hakkında imar düzenlemeleri hakkında söz sahibi olmaktadır. Fiziki hiçbir bağlantısı olmamasına rağmen öyle bir yetkinin kullanılması sıkıntılar doğurmaktadır. Önce belediye meclisinde görüşülen çevre düzeni imar planı il genel meclisi tarafından değiştirilir veya aynen onaylanmaz ise iki meclis arasında bir sıkıntı yaşanmaktadır. Bu durumda valilikçe il genel meclis kararları tekrar görüşülmek üzere meclise iade edilir ise meclis valiliğin bu kararma uymayıp ilk verdiği kararda ısrar ederse yeni bir sorun yaşanmakta ve meclisin bu kararma karşı idare mahkemesine başvurulmaktadır. Ancak;

idare mahkemesine başvurulacak yollar ve gerekçeler kanunda tek tek sayılmış, bu hususa yer verilmemiştir. İl Çevre Düzeni planı yukarıda da belirttiğimiz gibi önce belediye meclisinde sonra da il genel meclisinde görüşülmektedir. İlin tümüne ilişkin bir planın merkez belediye meclisince onaylanması kanunun ruhuna aykırıdır. Ancak mevcut hukuki çerçeve içinde yeni bir yol bulunması da zor görülmektedir.

Öneri olarak uygulamaya sorunsuz olarak devam etmek için il çevre düzeni planı özel oturumda ve il genel meclisi üyeleri ile belediye meclisi üyelerinin ortaklaşa yapacağı bir oturumda oylanabilir. Aynı ayrı meclislerde görüşülmeden tek oturumda görüşülerek karara bağlanabilir.

3.3. Gündeme Öneride Bulunma ve Meclis Kararlarının Kesinleşmesi

İl Özel İdaresi Kanununun 13 üncü maddesine göre, “meclis gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenmekle birlikte valinin önerdiği hususlar da gündeme alınır. Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur.” Aynı kanunun 15’inci maddesine göre de, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yemden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe giremez. Bu çerçevede yemden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmekle birlikte, valinin meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine süre sınırı olmaksızın İdari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır.

İl genel meclisi gündemi içerisindeki valinin önerileri meclise katılan üyelerin salt çoğunluğu ile değiştirilebilmektedir. Bu durumda önerilerin kabul edilmesi için bir güvence mekanizmasına ihtiyaç duyulmakta mıdır? Kanaatimize göre elbette bir güvenceye ihtiyaç vardır. Valinin teklifi öncelikli olarak gündeme alınmalıdır. Ancak; valinin önerisi gündeme alınmaz ise ne olur?

Bu durumda yönetim açısından bir zafiyet doğabilir. Bu nedenle kanunda değişiklik yapılarak bu konuya bir güvence getirilmelidir. Valinin teklifinin, stratejik planda yer alması, yıllık bütçede yer alması, durumunda il genel meclisinde reddi mümkün olmamalıdır. Buraya böyle bir mekanizma getirilmelidir. Ayrıca bu durumlarda caydırıcı bir etki olması açısından vali kamuoyuna açıklama yaparak güçlü bir kamuoyu desteği sağlayabilmelidir.

Önerilerin gündeme alınmamasını demokrasinin bir gereği olarak kabullensek bile, esas olan vali ile il genel meclisi arasında sıcak hat oluşturulmasıdır. Bu hat kurulur ise sorun çıkmayacaktır.

Son günlerde ülkemizde referandum kültürüne herkesin alışması gerektiğinden bahsedilmektedir. Bu anlamda Valinin teklifinin gündeme alınmaması durumunda “yeni bir mekanizma olarak” vali bu gündem maddesini ilde referanduma konu edebilmelidir.

3.4. Meclisin Bilgi Edinme ve Denetim Yollarını Kullanmasında Valinin Rolü, Yıllık Faaliyet Raporunun Mecliste Onaylanmaması Halinde Valilerin Durumu

İl genel meclisinin bilgi edinme yollarını kullanmasında da valinin kolaylaştırıcı bir tutum içerisinde olması bağlamında 5302 sayılı Kanunun bazı düzenlemeleri mevcuttur. Bu çerçevede, kanunun 18’inci maddesine göre; meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

Ayrıca; Kanunun 39’uncu maddesine göre; Vali, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan yıllık faaliyet raporunu hazırlayacaktır. Bu rapor, mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulacaktır.

Valinin mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunması yasal zorunluluktur. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilecektir. Valinin faaliyet raporunun il genel meclisi tarafından yeterlilik oylamasından geçirilmesi uygulamada nasıl sonuçlar doğurabilecektir?

5302 sayılı Kanun il özel idaresinin başı olarak valiyi göstermiştir. 5442 sayılı Kanuna göre de vali Cumhurbaşkanının ve hükümetin temsilcisi, bakanların da idari ve siyasi yürütme organıdır. Bu konumlarından sonra valinin karar vermediği bir ortamda uygulayıcı olarak bulunması, ayrıca yerel bir meclise karşı faaliyet raporu hazırlayıp, ona karşı sorumlu olması ve hesap vermesi valinin ne konumu ne de yasal statüsü yeni düzenlemelerden sonra il özel idaresinin

ile bağdaşmamaktadır. Bunun aksi de mümkün olabilecektir. İl genel meclisi bazen valiye karşı hasmane bir tutum içine girerek “kamu yararı” yerine “yerel dengelere” göre veya çıkar ilişkilerine göre karar verebilecek ve valinin faaliyet raporunu onaylamayarak onun otoritesini sarsacak, etkinliğini ve verimliliğini düşürebilecektir. Bu husus valilerin sık sık görevden alınmasına gerekçe teşkil edebilecektir. Bu da valilere daha çok siyasi tercihlere göre karar alma zorunluluğu ortaya çıkaracak ve valiler objektif kriterlerden uzaklaşacaktır. Meclislerin eylemine ve onlara hoş gelecek işlere yönelecek veya öncelik verecektir.

Kanunun bu günkü haliyle uygulanması durumunda faaliyet raporu yeterlilik oylamasından çok, hukukilik temelinde oylanmalıdır. Vali'nin faaliyet raporunda sadece hukukilik nedeni ile yetersizlik verilebilmelidir. Yerindelik, kimi durumlarda vizyonla açıklanabilir ki ılın gelecekte alacağı şekil veya ulaşacağı hedef açısından günü birlik beklentilerle de çelişebilir. Bu hususa dikkat edilmelidir. Tasarruf ve benzeri sebeplerle yeterlilik ölçümü doğru değildir. 5302 sayılı Kanunla getirilen rapor hazırlama, valinin icraat raporundan çok meclisin raporudur aslında. Bu nedenle stratejik plan burada çok önem arz etmektedir. Valilik raporu ile stratejik plan uyumu var ise ve yeterli ise meclisten aksi bir karar çıkarılamamalıdır. Yani, stratejik plan hükümleri ve bütçe esasları ile faaliyet raporunun uyumuna bakılmalı, mecliste oylama bu hususta yapılmalıdır. Bu durumda çıkabilecek sorunların önüne geçilmesi için faaliyet raporu hazırlama ve meclise sunma görevi genel sekretere verilmelidir.

3.5. Valilerin, İl Genel Meclisine İade Ettikleri ve Meclisin de Aynı Kararda İsrar Ettiği Durumlarda İdari Yargıya Başvurulabilmesi “ İdari Vesayet” Açısından Yeterli midir?

3.5.1 Anayasamıza Göre İdari Vesayetin Tanımı

Bilindiği gibi Anayasamız, yönetsel bakımdan merkezîyetçi bir yapıya sahip olan bir tekil devlet modelini benimsemiş; merkez dışı idari örgütlenmeyi ise merkezî idarenin denetim ve gözetimi altına almıştır. Anayasanın 123'üncü maddesinde idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı açıklanmış; 126'ncı maddesinde merkezi yönetime, 127'nci maddesinde de yerel yönetime ilişkin ilkelere yer verilmiştir.

Anayasanın 126'ncı maddesine göre: Türkiye, merkezi yönetim kuruluşu yönünden coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu

hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmakta, illerin yönetimi “yetki genişliği” esasına dayanmaktadır.

Anayasanın 127’nci maddesine göre de: mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Anayasamızda yerel idarelerin karar organlarının seçim yoluyla işbaşına gelmeleri öngörülerek, kamu tüzel kişileri olan bu kuruluşların idari özerklik kazanmaları sağlanmaktadır.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Yukarıdaki madde metinlerini özetlersek, Anayasanın 127’nci maddesine göre: Yerel yönetimler, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, kuruluş ilkeleri yasayla belirlenen, yasada gösterilen karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilen “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenecektir.

Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde; Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amacıyla yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde “idari vesayet” yetkisine sahiptir.

Görüldüğü gibi, Anayasada, tekil devlet modelinin yönetsel örgütlenmedeki temel ilkeleri, “merkezden yönetim”, “yerinden yönetim” ve bunları tamamlayan “idarenin bütünlüğü” olarak belirlenmiştir. Ayrıca idari örgütlenme, merkez - taşra ilişkisi yönünden “yetki genişliği” merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkisi yönünden “idari vesayet” ilkelerine dayanmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler, devlet iktidarının örgütlenmesinde hizmeti ve coğrafyayı esas alarak iki temel parçayı oluşturmaktadır. Bu iki parçalı yapının yönetsel örgütlenmede farklı sonuçlara yol açmaması için, Anayasada yerinden yönetim, “devletin ülkesi ve ulusuyla bölünmezliği” ve “idarenin bütünlüğü” ilkeleriyle sınırlandırılmıştır. Yı-

ne merkezi idareye, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi tanınarak özerkliğin mutlak ve sınırsız olmadığı öngörülmektedir.

“İdarenin bütünlüğü” ilkesi, tekil devlet modelinde yönetim alanında öngörülen temel ilkedir. Bu ilke, yönetsel işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların “bir bütün” oluşturduğunu anlatmaktadır.

Tekil devlet modelinde, tek bir egemenlik vardır ve devlet tek yetkilidir. Devletin örgütsel yapısı parçalı bir görünüm sergilese ve devlet yetkisini kullanan birçok kamu tüzelkişisi olsa da, bunların arasındaki birlikteliği “idarenin bütünlüğü” ilkesi sağlamaktadır.

Parçalı yapıda olan yönetimde, “bütünlüğü” sağlamaya yönelik iki hukuksal araç, “yetki genişliği” ve “idari vesayet” tir. Hiyerarşiyi de içeren “yetki genişliği” ilkesi, tek tüzelkişilik içinde yer alan merkezi örgüt ve birimler, “idari vesayet” ise, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki “bütünleşmeyi” sağlamakta; ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir. İdarenin bütünlüğü” ilkesi, merkezin denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirilmektedir. Genel yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki denetimi “hiyerarşik denetim”; yerinden yönetimler üzerindeki denetimi ise “vesayet denetimidir.

Yerinden yönetimin en önemli sakıncası, Devlet’in birliğini ve kamu hizmetlerinin tutarlılığını bozabilmesidir. Bu sakıncayı önlemek için Devlet’e ve onu temsil eden merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetlemek ve gereğinde bozabilmek yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, “idari vesayet” kavramı ile Anayasada yerini almıştır.

İdari vesayeti, kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki hukuki ve yerindelik denetimi olarak tanımlamak olanaklıdır. Bu yönüyle idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin ayrıklığını oluşturmaktadır. Anayasanın 127’nci maddesine göre idari vesayet, hukuksallık denetimi yanında yerindelik denetimini de içermektedir.

Anayasa’nın 127’nci maddesinde, yerel yönetimlerin çalışacakları alan belli bir coğrafya ile görecekleri hizmetler de mahalli müşterek ihtiyaçlarla sınırlandırılırken, mahalli müşterek ihtiyacın ne anlama

geldiğine ve bu ihtiyaçları belirlemede kullanılabilecek nesnel bir ölçüte yer verilmemiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 günlü ve E: 1987/ 18; Kt: 1988/23 sayılı kararında, mahalli müşterek ihtiyaç "... Bu kavram, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir." şeklinde tanımlanmış; 16.7.1990 günlü, E: 1990/1; K:1990/ 21 sayılı kararında ise, "Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, neler olduğunu belirlememiş, bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır. Bu durumda yasa kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir." denilerek, mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğunun yasama organınca belirleneceği ifade edilmiştir.

3.5.2. Valilerin İl Genel Meclisi Kararlarına Karşı İdari Yargıya Başvurulabilmesi "İdari Vesayet" Açısından Yeterli midir?

Yerel yönetimlere idari ve malî özerklik tanınmış olmasına karşın, 1924 yılından itibaren Anayasalarımızda, merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki Anayasa'da idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır. Merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet " ... Yetkisine sahiptir." denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmış, bu zorunlu kılınmıştır. Ayrıca anılan fıkra, idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini içerir şekilde düzenlenebileceği de öngörülmüştür.

Vesayet makamınca, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri uygulanmaktadır.

Valilerin, il genel meclisine iade ettikleri ve meclisin de aynı kararda ısrar ettiği durumlarda idari yargıya başvurulabilmesi " idari vesayet" açısından yeterli midir? 5302 sayılı Yasanın 15'inci maddesi hükmü şöyledir; " İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi g n içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis

kararları yürürlüğe girmez. Yemden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde İdari yargıya başvurabilir. (Burada belirtilen “10 günlük süre” ibaresi, 13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Kanunun 85. maddesinin (e) bendi hükmü ile madde metninden çıkarılmış bulunmaktadır.).

İdari vesayet yetkisi, il özel idarelerinin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını gerektirmektedir.

Yukarıda belirtilen hukuki durum karşısında yani mevcut uygulama da valinin meclise geri gönderdiği ve il genel meclisinin ısrar ettiği kararlarda sadece idari yargıya gidilmesi vesayet denetimi açısından yeterli değildir. Bizim görüşümüze göre meclis kararları Vali onayına tabi tutulmalıdır. Çünkü merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde vesayet denetimine sahip olması, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu yararının sağlanması açısından bir zorunluluktur. Taşrada bu denetimi yapacak tek makam ve kamu görevlisi de validir. Bu günkü yasal durumun aksine valinin onaylamadığı kararlara karşı meclis başkanı idari yargıya gitmelidir.

Uygulamada valinin görüşülmek üzere tekrar meclise iade ettiği kararlar ikinci kez mecliste aynen kabul edilerek gönderilir ise uygulanması zorunludur. Meclis kararı uygulandıktan sonra Valinin idari mahkemeye gitmesi sonucu fazla değiştirmeyecektir. Değiştirse bile telafisi mümkün olmayan durumlar ortaya çıkabilecektir. Kararın uygulanması sonucunda doğabilecek zararları karşılayacak bir merci yoktur. Onaylanmayan kararların yargı süreci devam ettiği sürede yürütülmesi mümkün olmadığından telafisi güç durumlar yaratmayacağı da açıktır. Meclis kararlarını vali onayına tabi kılan bir düzenleme yapılırsa Valinin onaylamadığı kararlara karşı meclisin idari yargıya başvurması halinde, idari yargı son kararı vereceğinden, sadece gecikmede bir zarar doğabilecek, bunun dışında önemli bir sonuç doğurmayacak ve her zaman telafisi mümkün olabilecektir.

Uygulama bu günkü haliyle kalacak ise bir öneri olarak; Valilerin meclis kararlarına karşı idari yargıya başvurması halinde başka bir işleme gerek kalmaksızın aynı anda meclis kararının yürütülmesi de hemen durdurulmalıdır. Veya kararın uygulanmasının durdurulması yetkisi

valilere verilmelidir. Şayet bu değişiklik sağlanamaz ise yerel yönetimlerin meclis kararları aleyhine valilerce idari yargıya başvuru yapılması durumunda, normal bir iptal davası değil, özel yargılama olarak ifade edebileceğimiz, evrak üzerinde ve zaman sınırlaması içinde (örneğin: iki ay gibi) idari yargı tarafından gerekli karar verilebilmelidir (Bu yönde bir düzenleme mülga 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve mülga 1580 sayılı Belediyeler Kanununda mevcut idi.).

3.5.3.Valilerin Meclise İade Etmediği Ancak Daha Sonra Uygulanmasında Kamu Yararına Aykırı Hususlar Tespit Ettiği Meclis Kararları Aleyhine Yargıya Başvurması Bu Günkü Yasalara Göre Mümkün Olabilecek midir?

Yasanın ilk çıkış haliyle bu mümkün değildi. Çünkü; Valinin incelediği meclis kararlarından tekrar görüşülmek üzere meclise iade etmediği kararlar aleyhine sonradan yargı yoluna gidilmesi engelleniyordu. Bu durum merkezi idarenin vesayet denetimi yetkisine bir kısıtlama teşkil ediyor ve Anayasaya aykırılık oluştuyordu. Kanunun 15'inci maddesinin bu fıkraları aleyhine Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru üzerine 29 Aralık 2007 gün ve 26741 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan **Anayasa Mahkemesi Başkanlığının 18.1.2007 gün ve Esas: 2005/32 Karar: 2007/3 sayılı kararı ile 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15'inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları Anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiştir.**

Bu iptal kararının gerekçesinde Anayasanın 123, 126 ve 127'nci maddelerinde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunduğu, idarenin bütünlüğü esasına dayalı, merkeziyetçi bir tekil devlet modeli ortaya konulduğu, söz konusu 15'inci maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, il genel meclisi kararları üzerinde valinin vesayet yetkisini etkisizleştiren bir düzenleme yapıldığı ve idari vesayet yetkisinin etkili bir biçimde kullanılması imkânsız hale getirildiğinden bahsedilmiştir. İdari vesayet hem hukukilik hem de yerindelik açısından kullanılabilecek bir denetim yetkisidir. Ancak 15'inci maddede valiye sadece hukuki uygunluk açısından vesayet denetimi yapmak imkânı tanınmış; yerindelik açısından ise böyle bir denetim yetkisi tanınmayarak idari vesayet yetkisi, Anayasanın 123, 126 ve 127'nci maddelerine aykırı bir biçimde daraltılmış ve etkisizleştirilmiştir, denilmiştir.

Yine aynı karar gerekçesinde böyle bir düzenleme, “il genel meclisindeki siyasal çoğunluğun kamu yararını ikinci plana atarak yönetimi

siyasallaştırmaya ve siyasal çıkarları ön plana almaya yönelmesi halinde, bunu engelleyecek kamu yararını koruyacak bir mekanizmanın ortadan kaldırılması anlamını taşıdığı ve kamu yararının gerçekleşmesini engelleyici bir durum oluşturacağı” belirtilmiştir.

15’inci maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında yapılan düzenleme de vesayet yetkisinin hem yerindelik denetimi bağlamında, hem de alınan kararın iptali doğrultusunda kullanımına imkân tanımamakta; valiye sadece meclisin ısrarı ile kararın kesinleşmesi halinde, alman karar aleyhine idari yargıya başvurma yetkisi vermektedir.

Vesayet yetkisinde böylesi bir daraltma ve etkisizleştirmenin yukarıda açıklandığı gibi hem Anayasanın 123, 126 ve 127’nci maddelerine aykırı olacağı; hem de kamu yararının gerçekleşmesini engellediği için hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı açıktır.

Anayasanın herhangi bir maddesine aykırı bir düzenlemenin Anayasanın 2’nci maddesindeki hukuk devleti, II’nci maddesindeki Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle uyum halinde olacağı da söylenemez.

Kanunun 15’inci. maddesinin iki ve üçüncü fıkralarında, vali tarafından hukuka aykırı görülerek yemden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edilen kararların, söz konusu hukuka aykırılıklar giderilmemiş bile olsa, il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilmesi halinde kesinleşeceği, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine vali tarafından idari yargıya başvurulabileceği belirtilmektedir.

Anayasa mahkemesince maddenin ikinci fıkrasında yer alan, “ **... yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.**” biçimindeki kuralla, merkezi idarece Anayasa’nın 127’nci maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, 15’inci maddenin ikinci fıkrasının “**...ile yemden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...**” ibaresi ile üçüncü fıkrasının “Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine İdari yargıya başvurabilir.” ibaresi, Anayasa’nın 123 ve 127’nci maddelerine aykırıdır. İptali gerekir, şeklinde karar vermiş, valilerin il genel meclisinin tüm kararları aleyhine idari yargıya başvurulabilmesinin yolu açılmıştır.

Anayasa Mahkemesi aynı kararda iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarih konusunu da karara bağlamış, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15'inci maddesinin ikinci fıkrası ile üçüncü fıkrasının iptali nedeniyle doğan hukuksal boşluk, kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, iptal kararının, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesini uygun görmüştür. Böylece bir hukuki boşluk doğmasını önlemiş ve kanun koyucuya yasayı düzeltme süresi tanımıştır.

3.5.4. İl Genel Meclisi Kararlarına Karşı Valilerin İdare Mahkemelerinde Açtıkları Davalar İptal Davaları mıdır?

5302 sayılı Kanun “Vali meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurulabilir” demek suretiyle açılacak davanın şekli konusuna bir açıklama getirmemiştir. Meclis kararlarının hukuka aykırılığı nedeniyle açılmış davalar bir “iptal davası” mı, yoksa idarenin yargı yolu ile denetimine izin veren bir “kanun yolu” olarak mı değerlendirilmelidir. Mevcut uygulamanın devam edeceği düşünüldüğünden açılacak davaların bir iptal davası değil, bir kanun yolu olarak değerlendirilmesi daha uygun olacaktır. Valilerce meclisin alacağı karara karşı idari yargıya gidildiğinde iptal davası açılmış olmaktadır. Kanaatimize göre valinin itirazı meclis kararının yerinde olup olmadığı yönünde olmalıdır. Aksi halde kararların denetimi “idari yargı süreci çok uzun olduğu için ” büyük zaman alacak, merkezi idarenin mahalli idare üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin kullanımı zayıflatılacak ve önemli sorunlar doğuracaktır. Bu konuda idari sistemimize yeni bir uygulama şekli olarak “kanun yoluna başvurma “ şeklinde bir düzenleme getirilmelidir.

3.5.4.1. Türk Hukuk Sisteminde “ Kanun Yolu”

Mukayeseli hukukta kanun yolunun çeşitli tanımları ile karşılaşılmakta, mutlak bir tanımlı yapılamamaktadır.

Kanun yolunun amacı, somut ihtilaf hakkında doğru bir karar verilmesinde tarafın şahsi menfaati ve kaybeden tarafın menfi karara karşı korunması ihtiyacıdır. Kanun yolunun temel görevi, iptali istenilen kararın içinde mevcut olan doğru olduğuna ilişkin teminatı bertaraf etmek, yıkmaktır. Kontrol mahkemesi (yetkili mahkeme veya temyiz mahkemesi) iptali istenilen kararın doğru olmadığını tespit ederse, yeni bir doğru kararın verilmesi yolunu açacak şekilde kararı kaldırır.

Yürürlükteki HUMK hükümlerine göre kanun yararına temyiz, genel olarak temyiz yolu kesin olmayan nihai kararlara karşı başvuru olan normal bir kanun yoludur. Bundan başka, HUMK’unda, kanun yararına temyiz kurumu bulunmaktadır. Kesin kararlara karşı Yargıtay C. Başsavcısının başvurabileceği istisnai ve kendine özgü bir temyiz yolu vardır ki, buna kanun yararına temyiz denir. Kanun yoluna başvurma (kanun yararına temyiz) bizim adli hukuk sistemimizde HUMK’nun 427’nci maddesinin 6, 7, 8’inci bentlerinde düzenlenmiştir. Buna göre, kesin olarak verilen hükümlerle niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade eden ve Yargıtay’ca incelenmeksizin kesinleşmiş bulunan hükümler. Adalet Bakanlığı’nın göstereceği lüzum üzerine (Yargıtay) Cumhuriyet Başsavcısı tarafından kanun yararına temyiz olunur.

Bu durum 1 Nisan 2005’te yürürlüğe giren 5236 sayılı Kanunla HMUK’unda yapılan değişiklik sonucu 429’uncu maddede ayrı bir madde olarak düzenlenmiş ve yem bazı değişiklikler de öngörülmüştür.

Prensip olarak ilk derece mahkemelerinden verilen nihai kararlara karşı temyiz yolu tanınmıştır. Temyiz sebepleri Kanunun 428’inci maddesinde gösterilenler ile sınırlıdır. Temyiz incelemesi Yargıtay’ın ilgili hukuk dairesi tarafından dosya üzerinden ve bir ön inceleme safhasını müteakip gerçekleştirilir. Ancak inceleme HMUK’unun 438’inci maddesinde öngörülen hallerde duruşmalı olarak yapılabilir. Yargıtay’da yeni vakıalar ve deliller ileri sürülemez. Bunun istisnası kamu yararı ve kamu düzeninin söz konusu olduğu hallerdir. Yargıtay, tarafların gösterdiği temyiz sebepleri ile bağlı olmadan inceleme yapar ve sonuçta bozma, düzelterek onama veya onama kararı verir. Mahkeme bozma kararına karşı uyma veya direnme kararı verebilir, direnme kararı verirse ve bu temyiz edilirse, inceleme Yargıtay Hukuk Genel Kurulunda yapılır.

Temyize müracaat kural olarak kararın takibe konulmasına engel değildir. Ancak taraflar, icranın geri bırakılmasını talep edebilirler.

Temyiz yoluna başvurma bir gayesi de hukuk tatbikatında birliği temin etmektir. Kanun yararına bozmada güdülen gaye de budur. Kanun yararına temyiz yoluna başvurmada karar bozulmuşsa, bu bozma kararı çözümlenmiş olan çekişmeye tesir etmez. Bu yola başvurulabilmesi için, karar kesin kararlardan olması veya temyiz yoluna başvurma olanağı mevcut iken başvurulmaması nedeni ile Yargıtay’ca tetkik edilmeksizin kesinleşmiş olması gerekir. Diğer bir şart da kararın sadece kanuna aykırı olmaması ayrıca meri hukuka da aykırı olmasıdır.

Yargıtay incelemesinden geçerek kesinleşen kararlara karşı kanun yararına bozma yoluna gidilemez. Çünkü kanun yararına bozmanın amacı, kural olarak mahkemenin kendi inisiyatifi ile verdiği kararların kanuna uygunluğunun kontrol edilmesi ve kanuna uymayan bölüm varsa, bunun bozulması böylece uygulamada birlik sağlamaktır. Türk kanun yolu sistemi mukayeseli hukuka göre çok az enstrümana sahiptir ve bu yüzden yapısı daha basittir.

3.5.4.2. İdari Davalarda Kanun Yolu (Kanun Yararına Temyiz) Uygulanabilir mi?

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2'nci maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin demokratik sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır. Hukuk devletinin temel niteliği, tüm devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olmasıdır. Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren, bu hakları koruyucu âdil bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, tüm eylem ve işlemleri hukuka uygun olan ve yargı denetimine bağlı bulunan devlettir. Yargı denetimi hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur.

Anayasanın 2'nci maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesi amacıyla Anayasanın 125'inci maddesi ile “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü getirilmiş olup, bu hükümle idarenin etkili bir yargısal denetim altına alınması amaçlanmıştır. Bu kural yönetimin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerim kapsamaktadır.

Anayasanın 125'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında “yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır.

Adli hukukta uygulanan kanun yoluna başvurma, Anayasa'nın 13'üncü maddesinde öngörülen “kamu düzeni” ve “kamu yararı” amacı ile de kullanılabilirdir. Bu kural il genel meclislerinin özgürce karar vermelerine getirilecek bir sınırlama olarak algılanmamalıdır. Çünkü bunun demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı bir yönü bulunmamaktadır. Bu görüşümüz Anayasa Mahkemesinin 5.10.1995 gün ve Esas: 1995/15, Karar: 1995/55, sayılı kararı ile de teyit edilmiştir.

Kanun yolu, davanın taraflarına tanınan bir hukuki yoldur ki, bununla yanlış olan kararların (yanlış olduğu iddia edilen kararların) tekrar incelenmesi ve değiştirilmesi sağlanır. Kanun yolu, mahkeme tarafından meclis kararlarının hukuka uygunluğunun denetlenerek varsa eksik ve hataların giderilmesine hizmet eder. Daha doğrusu kamu düzeninin

bozulmaması ve kamu yararının sağlanması için idari davalarda da kanun yolu (kamu yararına temyiz) yoluna gidilebilmelidir.

3.5.4.3. İl Genel Meclislerince Verilen Kararlarda Kanun Yoluna Başvurmanın Etkileri Neler Olabilir?

Hukuk davalarında olduğu gibi, idari davalarda da kanun yoluna başvurma iki temel etkisi olabilir. Bunlardan ilki infazı durdurucu etkisi, ikincisi ise, üst mahkeme tarafından tekrar inceleme yapılmasına imkân tanınmasıdır.

İnfazı Durdurucu Etkisi: Kanun yoluna başvurma, verilen hükmün infazını durdurmalıdır. Bu duruma örnek adli yargı sisteminde çeşitli özel kanunlarda hükümler mevcuttur.

Bu özel kanunlar, kanun yoluna başvurma durdurucu etkisine istisna oluşturan bazı haller öngörmüştür. Örnek olarak; Karayolları Trafik Kanununun 13/2'nci maddesine göre, hâkim sürücü belgesinin geçici veya sürekli olarak geri alınmasına ilişkin aldıkları kararın istinafa başvurulmuş olmasına rağmen uygulanmasına karar verebilir. Bir başka örnek ise, 3.1.1975 tarihli kanunla değişik 30.10.1935 tarihli Kanun Hükmünde Kararnamenin 68/2'nci maddesine göre, asliye ceza mahkemesi çek keşide etme yasağının bu dönemde de geçici olarak uygulanmasına karar verebilmektedir.

Üst Mahkemece Tekrar (Geliştirici) İnceleme Yapılmasına İlişkin Etkisi: Kanun yoluna başvurma ile hükmün infazını durdurma etkisi yanında bir diğer etkisi de verilen kararın bir üst mahkeme tarafından yeniden incelenmesine olanak sağlayıcı sonucun doğmasıdır. Aksi halde verilen karar hiç bir surette yargı önüne ve dolayısı ile üst yargı yerine gelemeyecektir.

3.5.5. Meclis Kararlarına Karşı Davacı Olarak Vali, İl Genel İdaresinin Başlı Olarak mı Yoksa İl Özel İdaresinin Başlı Olarak mı Dava Açmaktadır?

İl İdaresi Kanununun 4'üncü maddesinde il genel idaresinin başı ve mercii validir. Vali il genel idaresinin başı olmasının yanında, bir yerel idare birimi olan İl Özel İdaresinde de yürütmenin başı ve il özel idaresinin tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bu durumda vali kamu yararına aykırı gördüğü meclis kararları aleyhine idare mahkemelerinde dava açması durumunda hangi sıfatını kullanmalıdır. 5302 sayılı Kanunun 30'uncu maddesinde valinin görev ve yetkileri

sayılmıştır. Bu yetkilerden biride “ İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.” şeklindedir. Ancak, burada durum farklıdır. Vali il genel meclis kararlarına karşı idari yargıya gittiğinde genel idarenin bir temsilcisi, idari vesayet makamı olarak gitmektedir. Dolayısı ile il genel idaresinin başı olarak dava açmaktadır. Valinin il genel idaresinin başı olmasının yanında mülga İl Özel İdaresi Kanununda il özel idaresinin ve il genel meclisinin de başkanı olmasına rağmen, kararlar tekrar vali onayına sunuluyordu. Yani vali genel idarenin temsilcisi ve başı olarak meclis kararları üzerinde idari vesayet yetkisini kullanıyordu. Dolayısı ile yem kanunda kararları tasdik yetkisi ortadan kaldırıldığına göre valinin vesayet denetimi yetkisinin daraltılmış olması nedeniyle valiye tek denetim yetkisi kalmaktadır. O da genel idare temsilcisi olarak idare mahkemelerinde dava açmaktır.

3.6. İl Genel Meclisinin Aldığı Kararları Uygulamada Vali Sorumludur. Fakat Kararların Çoğu Valinin İradesi Dışında Alınabilmektedir. Bu Konuda Bir Yetki-Sorumluluk Dengesizliği Bulunmakta mıdır?

Elbette ki yetki ve sorumluluk dengesizliği söz konusudur. Öyle bir çelişki var ki karar almada vali etkisi zayıf, ama alman kararı uygulamada vali sorumludur. Bu durum uygulamada sorun yaratabilmektedir. Yürürlükten kaldırılan İl Özel İdaresi Kanununda olduğu gibi vali, meclis kararlarını tasdik etmelidir. Seçilmiş bir organın kararının atanmış bir kamu görevlisi olan vali tasdikine sunulması ilk anda demokratik prensiplere ters bir durum oluşturduğu düşünülebilir. Anayasamızın 127’nci maddesinde yer alan merkezi idarenin yerel idare üzerindeki vesayet denetiminin etkili bir şekilde uygulanabilmesinin başka yolu da yoktur. Bu husus kabul edilmez ise vali, meclis kararlarına karşı yerin delik açısından da dava açabilmelidir. Aynı anda bu kararın yürütülmesini de durdurabilmelidir. Burada gene temel çıkış noktası ve çözüm olarak il stratejik planı ölçü alınarak meclis kararları oluşturulmalıdır. Ancak bu uygulama şekliyle valinin genel idare adına yapacağı vesayet denetimi amacına ulaşabilir. Ayrıca, vali ile siyasetçilerden oluşan il genel meclisi arasında sürtüşmelerin önüne geçilebilir.

3.7. Bütçenin Hazırlanması ve Kabulünde Merkezi Hükümetin Temsilcisi Olarak Valinin Vesayet Denetimi

İl Özel İdaresi Kanununun 45’inci maddesinde vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen,

bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar.

İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz.

Yukarıda belirtildiği gibi kanunun 45'inci maddesi bütçenin hazırlanması ve kabulünü düzenliyor. Bu yasanın bütçenin hazırlanma süreciyle ilgili hükümleri incelendiğinde, daha önceki yasada merkezî yönetime verilen **bütçenin onaylanması biçimindeki İdarî vesayet yetkisinin bu yasayla kaldırıldığı görülmektedir**. Önceki yasada bütçenin merkezî yönetim tarafından nasıl onaylanacağı ayrıntılı bir biçimde düzenlenmişti ve bu düzenlemeye göre, merkezî yönetim, bütçe sürecinde il özel idaresi üzerindeki vesayet yetkisini şöyle kullanmaktaydı: İl genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçe, o yıla ait program da eklenerek vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderiliyordu. Bütçe, İçişleri Bakanlığınca, otuz gün içinde onaylanıyordu. İçişleri Bakanlığınca verilen vesayet yetkisi, bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmek, il özel idaresinin, tahsile yetkili olduğu halde, bütçeye konmamış gelirlerini koymak ve noksan konulanları kanunî hadde çıkarmak, kanunî yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerim kanunî hadde indirmek, yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş olan ödenekleri bütçeden çıkarmak, kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaktan ibaretti. İçişleri Bakanlığının, bu sebepler dışında bütçede değişiklik yapma yetkisi de yoktu.

Şimdiki kanunda ise İçişleri Bakanlığının bütçeyi onaylama biçiminde bir vesayet yetkisi kullanması ortadan kaldırılmıştır.

Anayasamızın 127'nci maddesinde düzenlenen, yerel (yerinden) yönetim kuruluşları, merkezî idarenin dışında yer alan kamu tüzel kişileridir. Bu kuruluşlar kamu tüzel kişileri olduklarından, kendilerine ait idareye sahiptirler, devletten ayrı mal varlıkları ve bütçeleri mevcuttur ve merkezî idare karşısında özerkliğe sahiptirler.

Yine, Anayasanın 127'nci maddesine göre, merkezî idare, mahallî idareler üzerinde İdarî vesayet yetkisine sahiptir. Anayasa Mahkemesinin Esas 1990/38 sayılı kararında, idari vesayeti öngören Anayasanın 127'nci maddesi şöyle yorumlamıştır: "Anayasa koyucu, yerel yönetimlere özerklik tanıırken, merkezî yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir." Anayasa Mahkemesinin yorumu şöyle devam etmektedir. "Anayasa uyarınca, merkezî yönetim ile

yerel yönetimler arasında bir denetim ilişkisi kurulacaksa, bunun ancak İdarî vesayet yetkisinin kullanılması biçiminde olacağı söylenebilir." Bu yorumu, Anayasa Mahkemesi yapmıştır.

İdarî vesayet, merkezî yönetimin yerel yönetimlerin icraî kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirecek onama yetkisidir. Bu yetki, yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak veya etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz. Anayasa, İdarî vesayetin hangi amaçlarla kullanılacağını kurala bağlamakla yetinmemiş, ilke ve yöntemlerinin de yasayla belli edilmesi koşulunu aramıştır.

Anayasa Mahkemesinin durumuna göre, Anayasa, merkezî yönetimin İdarî vesayet yetkisini zorunlu görmektedir ve bu yetkinin yerel yönetimlerde özerkliği zedelemekten kullanılması istemektedir.

Eski yasada merkezî yönetime bütçeyle ilgili olarak verilen İdarî vesayet yetkisinin, il özel idarelerinin özerkliğini zedelemeyen, onların bütçeyle ilgili bağımsız karar alabilmelerine engel olmayan bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Bütçe bir araçtır, hem de idarede bütünlüğü ve kamu görevlerinde birliği sağlamanın, toplum yararının korunmasının ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasının en önemli araçlarından biridir. Bu açıdan bakıldığında bütçe, aynı zamanda, Anayasanın zorunlu gördüğü İdarî vesayet yetkisinin yerine getirilmesinin de en uygun araçlarından biridir. Nitekim bu anlayış, yerel yönetim reformu olarak lanse edilen ve yasalaştırılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa da egemen olmuştur. Bu Yasanın 25'inci maddesinde, yönetimde bütünlük sağlamak amacıyla, büyük şehir belediyesine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken yapacağı vesayet denetimi, somut, sınırları belli, makul, haklı nedenlere dayandırılmıştır. 25'inci maddenin üçüncü fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde yer alan yetkiler, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği ekleme, belediyesinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarma, kanunî sınırlar üzerinde veya kanunî sınırların altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlara çekme, bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarma veya değiştirme gibi yetkilere aittir.

Şimdi, burada bir çelişki yok mudur? Büyükşehir Belediyesi Kanununda, idarede bütünlüğü sağlamak amacıyla, büyük şehir belediyesine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisi veriyor; ancak, idarede bütünlüğün sağlanması açısından zorunlu olan benzer

yetkiyi, yani, il özel idarelerinin bütçeleri üzerinde vesayet denetim yetkisi valiye yani merkezî yönetime verilmiyor. Bunu 1990 tarihindeki Anayasa Mahkemesinin yorumu ışığında anlamak mümkün değildir.

Mahallî müşterek ihtiyaç olarak nitelendirilerek, merkezî idareden alınıp il özel idarelerine verilen görev ve hizmetler, çoğunlukla merkezî idarenin yerel yönetimlere transfer edeceği kaynaklarla, paralarla yerine getirilecektir. Ama merkezî idarenin, il özel idarelerinin bütçeleri üzerinde vesayet yetkisi olmayacaktır. Ayrıca, merkezî idarenin, il özel idarelerinin stratejik planları üzerinde de hiçbir İdarî vesayet yetkisi bulunmayacaktır.

Bütçe ve stratejik plan dokümanları, hesap verme sorumluluğu ve saydamlık kavramlarının yaşama geçirilmesi için gerekli olan en önemli belgelerdir. Valinin yani merkezî yönetimin, bu süreçlerde, il özel idareleri üzerinde vesayet denetimi yetkisinin olmaması, il özel idarelerine transfer edilen fonların kullanılmasında, hesap verme sorumluluğunun gözetilmesinde ve saydamlığın sağlanmasında sorunlar yaratacaktır.

Kanunda hesap verme sorumluluk ilişkilerinin nasıl kurulacağına ve bu ilişkinin hangi temeller üzerinde geliştirileceğine ilişkin düzenleme yoktur. Bütçe ve stratejik planlar üzerinde merkezî yönetime hiçbir vesayet yetkisi de verilmemektedir. Söz konusu eksiklikler, hem Anayasanın öngördüğü yönetim biçimine uygun değildir hem de saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramlarına tamamen ters düşmektedir.

3.8. Sayıştay’a Verilen Performans Denetimi Yetkisi Doğru mudur?

İl özel idaresinin başı olarak valinin çalışmalarının il genel meclisince yeterlilik denetimi yapılması karşısında Sayıştay gibi bir kuruluşun performans denetimi yapması çelişkili bir uygulama gibi görülmektedir. Esasen henüz Türk kamu sektöründe performansın ne olduğu da tam olarak oturmamıştır. İlk uygulamalar hastanelerde başlamıştır. Doktorların kaç hastaya baktığı hususunda belki sayısal olarak denetimler yapılabilmiş, ancak; bakılan hastanın içinde kaç kişi tedaviden olumlu sonuç alıp şifa bulmuştur. Bu hususlar henüz takip edilememektedir. Bu örnekte de görüldüğü gibi performans denetimlerinin bir ayağı boşa kalabilmektedir. Sayıştay’ın performans denetimi evrak üzerinde ve ancak 2-3 yıl sonra yapılabilmektedir. Bu da performans ölçmeye yeterli kriter oluşturmamaktadır. Ancak yine de il genel meclisinin keyfi kararlarına karşı Sayıştay gibi bir tarafsız kurumun güvence olabileceği ve

denge unsuru olabileceğini unutmamak gerekir. İl genel meclisinin denetimi yanında Sayıştay denetimi objektif sayılabilir.

4. SONUÇ

Valilik ve vali tarih boyunca ülkede birlik ve bütünlük makamı olmuştur. Valinin kimliğinde bütünleşme sağlanmıştır. Valilik makamı birlik ve bütünlüğün vücut bulduğu tek makamdır. Son yıllarda yönetimin desantralizasyonuna rağmen hukuki anlamda vali hem vatandaşın hakkını hem de devletin hakkını koruyan bir makam olmuştur. Daha açık bir deyimle “devletin iki yakasının bir arada tutulduğu yer olarak” kabul görmüştür. Bu makam olmazsa iki yaka dağılır, hatta darmadağın olma riski vardır.

Yeni yasal esaslar valiyi tam olarak sistemin dışına çıkarmamıştır, ancak; mahalli idare sisteminin işlemesine mülki idare amirlerinin doğrudan müdahale etmesini yukarıda izaha çalıştığımız şekilde engellemiştir. Dolayısı ile Anayasamızda yerini alan merkezi idarenin il özel idareleri üzerindeki vesayet denetimi yetkisi daraltılmış ve kullanımı zayıflatılmıştır.

KAYNAKÇA

- 1982 tarihli T.C. Anayasası (18.10.1982 tarih ve 2709 Sayılı Kanun).
 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (18/6/1949 tarih ve 7236 sayılı Resmi Gazete).
 5203 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete).
 09.07.2004 tarih ve 5215 sayılı Belediye Kanunu.
 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu.
 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri K. (15.4.2000 tarih ve 24021 sayılı R.G.).
 Başbakanlık (1998), Türk Hukuk Lügati, Başbakanlık Yayını, Ankara.
 KİLİ, Suna; GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1985), Türk Anayasa Metinleri, İş Bankası Yayını, Ankara.
 ORTAYLI, İlber. (1979), Türkiye İdare Tarihi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.
 ÖZKAYA, Yücel. (1985), XVIII Yüzyılda Osmanlı Kurumları ve Osmanlı Toplum Yaşantısı, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayını, Ankara.
 PAKALIN, Mehmet Zeki (1993), Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, Cilt, I, 11. Milli Eğitim Bakanlığı Yayını, İstanbul.
 29 Aralık 2007 gün ve 26741 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Anayasa Mahkemesi Başkanlığının 18.1.2007 gün ve Esas Sayısı: 2005/32, Karar: 2007/3 sayılı kararı.
 Anayasa Mahkemesinin 5.10.1995 gün ve Esas Sayısı: 1995/15 Karar Sayısı: 1995/55 sayılı kararı.
 Teşkilâtı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası) Kanun No: 85, K.Tarihi: (20 Ocak 1921).

DEMOKRASİ-BÜROKRASİ İKİLEMİ VE MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU

Ahmet APAN*

GİRİŞ

Siyasal sistemlerin en belirgin özellikleri arasında, bu sistemlerin bürokratikleşmiş bir yapı içinde işlemeleri gelmektedir. Örgüt yapısı içerisinde bürokrasinin ağır işlemesinden, yetersiz oluşundan ve gereken revizyonların yapılmadığından şikâyet edile gelmiştir.

Bir örgütte yapılan işlerin amaçlarına uygunluğu, yerindeliği ve etkililiği ancak denetim sayesinde sağlanabilir. Denetimle idarenin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptılır. Bürokratik örgütün rol ve yetkileri arttıkça denetim daha da gerekli hale gelmiştir.

Konumuz olan Mülkiye Teftiş Kurulu gerek başta valilik ve kaymakamlıklar olmak üzere İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatını, gerekse belediyeler ve il özel idareler gibi yerel yönetimleri denetlemektedir. Mülkiye Teftiş Kurulunun bürokratik çözümlemesine geçmeden önce çok sözü edilen bürokrasi-demokrasi gerilimine bir göz atalım.

I. BÜROKRASİ-DEMOKRASİ GERİLİMİ

Bürokrasi kavramı, devlet yönetimi anlamıyla en çok Max Weber ile popüler olmuştur.¹ Weber'e göre bir bürokrasi hepsi de, örneğin örgütsel verimlilik, otomobil üretimi gibi, örgütsel amaçlara yönelik ussalık, uzmanlaşma, işe uyum, belirlenmiş görevler, hiyerarşik düzen ve katı yöntem kuralları gibi belirgin nitelikleri olan bir örgüttür.² Weberyen bürokratik örgütün özelliklerini kabaca 3 noktada özetlemek olanaklıdır:³

* Mülkiye Başmüfettişi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakan Danışmanı.

¹ Weber, Max , **Sosyoloji Yazıları**, (Çeviren: Taha Parla), İletişim Yayınları, 7. Baskı, s.75.

² Kaplan, Berton H. Weber Dışı Bir Bürokrasi Modeli Üzerine Notlar: Kalkınma Bürokrasisi (Çeviren: Erses Eray), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, Haziran 1973, s. 62.

³ Gülmez, Mesut, Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, Mart 1975, s. 63.

1. Görev ve yetkilerinin nesnel ve kişisel olmayan kurallarla tanımlanmış olması;
2. Üst düzeydeki otoritenin alt düzeydeki otoriteyi denetim ve gözetim altında tuttuğu baskıcı bir hiyerarşik yapının, başka bir deyişle kurallarca tanımlanmış katı bir denetim ve yaptırımlar sisteminin varlığı;
3. Teknik nitelikleri uyarınca bir ömür boyu örgütte kalmak ve görevinin tek ya da başlıca uğraşı olarak herkes için eşit ve kişisel düşüncelerden uzak biçimde yerine getirmek üzere atanmış memurlardan oluşması.

Weber tarafından toplum için gerekli kabul edilen bürokrasi, günümüz kamu yönetiminde anlamını kısmen kaybetmiş ve halkın gözünde; konumunu çıkarları için kullanan hantal, işlerin aksadığı, yürümediği, kırtasiyeciliğin had safhada olduğu bir örgüt anlamı kazanmıştır. Halkın bürokrasi ile ilgili yakınmaları, genellikle bürokrasinin işlemsel yönü ile ilgilidir.⁴ Günümüz kamu bürokrasileri düşünüldüğünde halkın bu bakış açısındaki haklılığı görmemek mümkün değildir. Vatandaş olarak kamu bürokrasisinin ürettiği mal ve hizmetlerden, doğumdan ölüme kadar her gün yararlanmaktayız. Eski zamanlarda ismi bilinmeyen birçok faaliyet bugün kamu bürokrasisinin uğraş alanı haline gelmiştir. Buna karşın, kamu bürokrasisinin verdiği hizmetten memnuniyet derecesinin arttığını söylemek olanaklı değildir.

Bu yönüyle Mülkiye Teftiş Kurulunun demokrasi-bürokrasi gerilimi bakımından bir değerlendirmeye tabi tutulabileceği düşünülmektedir. Bu ifadeyi şöyle somutlaştırmak olanaklıdır:

Merkez ve merkezin taşra teşkilatının denetlenmesi görevleri demokrasi ve Weber'in vurguladığı “ussallık” yönünden değerlidir. Teoride, İçişleri Bakanlığı gibi ülke yönetimini elinde bulunduran bir Bakanlığın bürokratik yapısı oldukça güçlüdür. Mülkiye müfettişleri bu Bakanlığın merkez bürokrasisi ile taşra örgütünün denetimini yapmaktadır. Bu denetim kapsamında vali gibi “hem devleti, hem de hükümeti” temsil yetkisi bulunan yüksek bürokratlarla, kaymakamlar gibi hükümeti temsil etme yetkisi verilmiş bürokratlar vardır. Denetimi yapılan birimler arasında polis ve jandarma birimleri gibi kolluk güçleri de bulunmaktadır. Gerek valilerin konumu, gerekse jandarma ve emniyet gibi halkın can ve mal güvenliğini sağlayan ve devletin klasik tanımlamasında en çok vurgulanan “yasal şiddet kullanma yetkisini elinde bulunduran” kuruluşları bünyesinde barındırması bu demokrasinin bürokrasiye üstünlüğü savını güçlendirmektedir. Bürokratik bakımdan çok güçlü bu örgüt, halkın oylarıyla işbaşına gelmiş bir hükümetin üyesi olan İçişleri Bakanına bağlı Mülkiye Teftiş Kurulu eliyle denetime tabi tutulmaktadır. Mülkiye müfettişlerinin bu bürok-

⁴ Yılmaz, Abdullah, Kılavuz, Raci, Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, 2002, s. 17.

ratik yapı üzerindeki denetimi, doğrudan İçişleri Bakanının emri üzerine gerçekleşmektedir. İçişleri Bakanının öncelikle halk tarafından seçilmiş bir kişi, sonrasında da oyların çoğunluğunu alarak iktidar olmuş bir hükümetin parçası olduğu göz önüne alındığında demokrasinin lehine bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda denetim yetkisi demokratik güçlerin bürokratik güçlere olan üstünlüğünü ifade etmektedir. Halk seçim yoluyla iktidarın bir parçası olmuş ve bürokratik aygıtı da kendi seçtiği bakana bağlı Mülkiye Teftiş Kurulu aracılığıyla denetlemiş olmaktadır.

Diğer taraftan, yerel yönetim örgütlerinin denetlenmesi boyutu demokratik yollarla işbaşına gelmiş kişilerin, kendileri de aslen birer bürokrat olan mülkiye müfettişleri tarafından denetlenmesini bürokratik güçlerin demokratik güçlere olan üstünlüğü gibi göstermektedir. Mülkiye müfettişlerinin görevleri bakımından bürokrasinin öne çıktığı alan yerel yönetimlerin denetimi konusundadır. Anayasanın 127. maddesine göre yerel yönetimler “karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”. Demokratik yolla yapılmış meşru seçimlerin demokrasinin en basit tanımlanmasında bile gerekli olduğu göz önünde bulundurulursa halkın oylarıyla yönetime gelmiş yerel yönetim organları, atama ile işbaşına gelmiş mülkiye müfettişlerince denetime tabi tutulmaktadır. Gerçi, daha önce vurguladığımız gibi son sözü söylemek her zaman için demokratik yollarla işbaşına gelmiş Bakanlara düşmektedir. Ancak, denetimi kontrol altında bulundurma çaba ve hevesi Bakanların mesaisinin çoğunu teftişe ayırmaları demektir. Bunun da pratikte olanaksız olduğu açıktır. Dolayısıyla, bu yönüyle bakıldığında bürokrasinin demokrasiye üstünlüğü gibi bir yanılsama ortaya çıkmaktadır. Bunun böyle olmadığını ilerleyen bölümlerde müfettişlerin soruşturma görevlerini yaparken hangi süzgeçten geçtiğini açıklarken ortaya koyacağız.

Weber, bürokratik örgütlenme yöntemini meşru otoritenin bir oluşumu saymaktadır. Ona göre, otoritenin 3 ideal tipi vardır: Geleneksel, karizmatik ve meşru otorite. Weber, Ekonomi ve Toplum adlı kitabında, “geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanlar zorunlu olarak ussal ilkelere uygun bir şekilde örgütlenirler, idare edilmektedirler” demiştir. Bu ilkeler ortak bir otoriteye bağlı tüm gruplar için aynıdır.⁵

Genellikle, bürokrasinin demokrasi esasları ve usulleri ile bağdaşamayacağı söylenir. Bürokrasi idaresinin demokrasi için koşul olduğunu ileri

⁵ Von Mises, Ludwig, **Bürokrasi**, (Çeviren: Feridun Ergin), 2. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları No: 40, 2000, s. 53.

sürmek biraz tuhaf gözükebilir. Bu fikre birçok kişi itiraz edebilir, çünkü bu kimseler demokrasiyi en iyi sistem ve bürokrasiyi en büyük kötülük saymaya alışmışlardır.⁶ Oysa Weber için kontrol altında olduğu sürece bürokrasi gerekli ve faydalı bir aygıttır. Buna karşın, bürokrasi bazılarınca da düşman olarak görülmüştür.⁷

Bürokrasinin demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsuru olduğunu ileri sürenlere göre, demokratik siyasal yaşamın aksaksız devam edebilmesi değişim süreci içinde toplumda yeni gelişen grupların siyasal istemlerinin, diğer grupların istemleri ile bağdaştırılarak karşılanmasına bağlıdır. Giderek farklılaşan ve uzmanlaşan bürokrasi, bu yeni istemleri karşılamasa da siyasal sistemin dayanak noktasıdır. Öte yandan, toplumların, siyasal sistemden tamamen vazgeçilerek teknokrat bürokratlar tarafından yönetilemeyeceği de ileri sürülmektedir. Bir kere, normatif bir görüş açısından teknokratlaşan bir karar verme süreci içinde, toplumun üstün tuttuğu bütün değerler ve çıkarlar arasında bir denge sağlanmasının her zaman beklenemeyeceği söylenebilir. Ayrıca, toplumdan bağımsız alınan kararların uygulanabilme olasılığı pek yüksek değildir.⁸

Bürokrasi-demokrasi gerilimi görüşüne karşı olanlara göre, demokrasi yasa üstünlüğüne dayanır. Aksi takdirde, makam sahiplerinin keyfi hareket eden sorumsuz birer zorba, şüpheli birer yargıç ve kaptisli birer yönetici haline gelmeleri önlenemez.

Bürokrasi-demokrasi gerilimini gündeme getirenler, genellikle S.S.C.B. bürokrasisi karşıtı ekol veya liberal ekol olarak karşımıza çıkmaktadır. Çoğu zaman bu iki ekol iç içedir. Ludwig Von Mises'e göre Amerikan halkı son zamanlarda bürokrasi tehlikesine karşı gözlerini açmış ve kırtasiyeciliği yalnız demokrasiye aykırı bulmakla kalmayarak, halk yönetiminin ve bağımsızlığın en büyük düşmanı kabul etmiştir.

Weber'e göre bürokrasiyi hazırlayan ön koşullar⁹:

1. Para ekonomisinin ikamesi,
2. Vergileme sisteminin makul, güvenilir ve verimli esaslara bağlanması,
3. Verilen emirlerin, hazırlanan raporların ve yapılacak teftişlerin verimliliklerinden kaybetmeksizin gerçekleştirilmesi,

⁶ Von Mises, Ludwig, **a.g.e.**, s. 40.

⁷ <http://www.tjen-folket.no/teori/Ludo%20Martens/book2.pdf>, (15.11.2006).

⁸ Heper, Metin, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyo-lojisi Açısından Bir İnceleme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları No: 138, s. 109.

⁹ Von Mises, Ludwig, 2000, s. 54.

4. Modern yönetim yöntemlerinin geliştirilmesidir.¹⁰

Yönetimin temel işlevlerinden olmasına karşın denetim boyutundaki yanlışlıkların yönetime zarar verdiğini düşünenler de vardır. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasanın Genel Gereğesinde bu durum şöyle açıklanmaktadır:¹¹

“Ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi oluşturulamamıştır. Mevcut denetim sistemine bakıldığında ilk akla gelenler;

1. Fazla sayıda ama etkisiz denetim,
2. Kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim,
3. Hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim,
4. Yetersiz kamuoyu denetimidir.

Çok sayıda, birbiriyle zaman zaman örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma mantığı ağırlıklı denetim sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilmemektedir. Denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sistemi son derece sorunlu bir haldedir. Aksi taktirde, ülkemizde bu ölçüde israf ve yolsuzlukların yaşanması ve halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gerçeği ile karşı karşıya kalınmazdı”.

Yaşama geçme şansına kavuşamayan bu yasa ve diğer reform yasalarının denetimle ilgili getirmek istediği düzenlemelere ilerleyen bölümlerde değinilecektir.

1. Bürokrasi ve Denetim Kavramları

Kamu bürokrasisinin keyfi davranışlarına karşı yurttaşları korumak temel amaçtır. Çeşitlerinin ve yöntemlerinin farklılığına rağmen denetimin özü her zaman aynıdır. Denetim sadece idarenin iyi ve etkili işleyişini değil aynı zamanda bireylerin haklarını korumayı da amaçlar. Hukuk devleti keyfilikten ve yeterince iyi düşünülmemiş kararlardan yönetilenleri koruyan kurallar getirmiştir.¹²

Demokratik bir siyasal sistem açısından bürokrasi sorunu ele alındığı zaman 3 temel kategori öneri yapılmıştır:

¹⁰ Unat, Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No: 92-74, Ajanstürk Matbaası, Ankara, 1959. s. 25.

¹¹ <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>, (22.11.2006).

¹² Başözen, Ahmet, Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamubrokrasisi.htm>, (22.10.2006).

1. Bürokratlar, siyasal sistemde gereğinden çok siyasal güç elde etmişlerdir; bu güç geri alınmalıdır.
2. Bürokratlar zorunlu olarak giderek daha fazla siyasal güç elde edeceklerdir; sorun bürokratları olanaklar ölçüsünde denetlemek ve bürokratların kamu yararı açısından “doğru” karar almalarını sağlamaktır.
3. Bürokrasi ortadan kaldırılmalıdır.

Son önerinin deneysel (ampirik) olarak uygulanma şansı yoktur. Özellikle, 19. yüzyıl bürokratik kuramları ile gelişen öneri, günümüzdeki bürokrasi siyasal sistem “karşıtlığı” ile ilgili düşünceleri yakından etkilemiştir. 19. yüzyıl bürokratik kuramlarını anlayabilmek için o yüzyıldaki demokrasi kuramlarına bakmak gerekir. Söz konusu demokrasi kuramı demokrasiyi genellikle saf biçimi ile ele almıştır.

Günümüzde, gelişmiş ülkeler açısından soruna en anlamlı yaklaşım ikinci kategori öneri çerçevesinde yapılabilir. 20. yüzyılda gelişmiş ülkelerde bürokrasi kuramı genellikle bürokrasinin artan etkinliğine rağmen siyasal sistemin son çözümlemede üstünlüğünü koruyacağı sonucuna varmıştır. Ancak, giderek yürütme ve yasama, bürokrasi karşısında gücünü kaybetmektedir. Bu gidişi durdurabilmek için yasama ve yürütme kendi uzman (danışman) bürokrasilerini yaratmaya çalışmaktadır. Bu ülkelerde bürokratların statü elitinden işlevsel elite dönüşmesi ve uzman grupların kendi aralarında her konuda anlaşamamaları siyasal sistemin etkin rolünün korunmasına yardımcı olmaktadır.¹³

2. Denetim ve Teftiş Nedir?

Denetim kavramı ile ilgili olarak, sosyal bilimlerin birçok dalında farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Denetimin Türkçe’de yaygın olarak kullanılan anlamı, Türk Dil Kurumunun yaptığı tanımda karşılığını bulmaktadır. Bu tanıma göre, “denetleme, bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmektir.” Hukuki anlamda denetleme ise “gerek devlet daire ve teşkilatının ve gerek özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş müesseselerin kamu menfaati noktasından kanun, nizamname ve statüleri hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının tetkik edilmesidir.”¹⁴

Denetim ve teftiş araçları dairelerin yolunda yürütülmesini sağlayacak olan

¹³ Heper, Metin, **Modernleşme ve Bürokrasi, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, 1. Baskı, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları:G-3, Sevinç Matbaası, Ankara., (M. Allbrow, Bureucracy, London, Pall Mall Pres Ltd) s. 108.

¹⁴<http://www.bumko.gov.tr/upload/IcDenetim%5CDokumanlar%5Cicdenetim.htm>, 20.10.2006.

bir unsurdur.¹⁵ Denetim geniş kapsamlı bir kavramdır. Niteliği, konusu, amacı ve zamanı yönünden değişik anlamlar kazandığından denetim kavramı yerine aralarında önemli farklar bulunmasına rağmen kontrol, düzeltme (revizyon), inceleme, teftiş ve murakabe, tahkik ve gözetleme gibi kavramlar kullanılmaktadır. Bu kavramlardan bazıları işletme yönetimi bakımından bazıları ise kamu yönetimi bakımından öne çıkmaktadır.

Özünün hesaplarla belgelerin aritmetik kontrolünden ibaret olarak algılandığı 20. yüzyılın ilk yarısındaki algılanma ve uygulanma tarzına kıyasla bugün denetim bir hayli gelişmiş ve değişmiş durumdadır. Hatta 1970’li, 1980’li yılların gözdesi olan 3E denetimi, yani, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk (VET) denetimi bile, yaratılan yeni ilgi alanları nedeniyle artık yeniden gözden geçirilmek ihtiyacındadır. İşletme yönetiminin üzerinde durduğu yönetimde denetim, bir kuruluşun veya yönetimin ilgili taraflar adına mali kaynaklarının kullanılmasındaki verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmek işidir. Bu yönüyle denetim standartlara uygunluk araştırmasıdır.¹⁶

Denetimle sadece politikaların hayata geçirilmesi değil, artık düpedüz politikaların amaçları ve içerikleri sorgulanır olmaya başlanmıştır.¹⁷ Avrupa Birliği Sayıştay’ına göre de (kamu kesiminde) denetim, bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesidir. Bu incelemenin amacı, düzenli aralıklarla düzeltici önlemleri gerektirebilecek sapmaları belirlemektir.¹⁸

Görüleceği üzere her iki tanımda da egemen olan unsur denetimin kendi içinde sonlanan bir faaliyet olmadığıdır. Bu tanımların, düzenli bir faaliyet olan denetimi temel olarak yönetimin bir uzantısı, vazgeçilemez bir parçası olarak

¹⁵ Lüy, A. Raif, **Teftiş ve Murakabe Cihazlarımız Ne Halde?**, Ankara, 1944, s. 3.

¹⁶ Arslan, Ahmet, Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim, http://www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md140/Kamu%20Harcamaları%20_A.%20ARSLAN_.pdf, (20.10.2006).

¹⁷ [Gören, İhsan, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, 23 Kasım 1999 Tarihinde İstanbul/Divan Otel’de Düzenlenen, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay” Konulu Seminerde sunulan tebliğ.](#)

¹⁸ INTOSAI’nin (Uluslararası Sayıştay Birliği) talebi üzerine Avrupa Toplulukları Sayıştay ile Federal Alman Cumhuriyeti Sayıştayının işbirliği çerçevesinde, P.Everard ile D.Wolter’in yaptığı taslak çalışma. Bütün dünyada denetim terminolojisinde yaşanan karmaşayı bir ölçüde hafifleteceği umulmaktadır. Sözlükçe Sayıştay Uzman Denetçisi Sacit Yörüker tarafından dilimize kazandırılmıştır. **“Denetim Terimleri”**, Sayıştay Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 1”.

algıladığını söylemek yanlış olmaz. Zira çağdaş denetime yüklenen en temel amaç yönetimin, denetim bulgularına dayanarak düzeltici eylemlere başvurmasını sağlamaktır.

Prof. Dr. Cevdet Atay'ın "Devlet Yönetimi ve Denetimi" adlı yapıtında belirttiği görüşler, Türkiye'de bir başka açıdan denetimin nasıl algılandığını göstermek bakımından son derece ilginçtir. Yazara göre denetim, kuvvetli anlamı itibariyle; güç, baskı, otorite, üstünlük, zorlama gibi anlamları içermekte ve zayıf anlamı yönünden de; inceleme, araştırma, deneme, düzeltme ve düzenleme karşılığında ele alınmaktadır.¹⁹ Birinci anlam İngilizce'de, ikinci anlam ise Kara Avrupa'sı dillerinde ve Türkçe'de ağırlıklıdır.

Denetimle ilgili bir takım varsayımlar vardır; örneğin, bir kuruluşta katımlı yönetim uygulandığında o kuruluşun üretimi artar, verimliliği artar, kuruluşta çalışanların doyum, morali, bağlılığı yükselir. Yapılan araştırmalar bu varsayımları bazen doğrulamış, bazen doğrulamamıştır.²⁰

Denetimin aşamalarını şöyle özetleyebiliriz:²¹

1. Stratejik noktalarda denetim standartlarının tespit edilmesi,
2. Uygulamaların izlenmesi ve rapor edilmesi,
3. Gerekli düzeltme önlemlerinin alınması.

Denetim aşamalarını belirledikten sonra denetim kavramının evrimini inceleyelim.

3. Ülkemizdeki Denetim Birimlerinin Ortak İlkeleri ve Özellikleri

Çeşitli hiyerarşik teftiş ve denetleme biçimlerinden birisi olan bakanlıklar ve kurumlar teftiş kurulları, memurların kendileri ve çalışmaları için çizilmiş bulunan sınırlar içinde görev yapmalarını sağlamaya yöneliktir. Klasik anlayış içinde tek cümle ile belirtmek gerekirse; müfettişlerin görevleri kamu görevlilerinin yasalar içinde davranıp davranmadıklarını denetlemek, aksine davranışları görülenleri cezalandırmaktan ibaret kalmıştır. Bu durum doğal olarak eleştirilere yol açmıştır.²²

¹⁹ [Atay, Cevdet, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 8.](#)

²⁰ Onaran, Oğuz, Örgütlerde Denetim, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1, Mart 1977, s. 13.

²¹ Sürgit, Kenan, Yönetimde Kontrol, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, Mart 1969, s. 48.

²² Çoker, Ziya, Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 5 Sayı 1, Mart 1982, s. 57.

Aslında teftiş kurullarının yetersiz kaldığı şikâyeti 40 yılı aşkın bir zamandır dile getirilen bir husustur. Örneğin, Mülkiye Teftiş Kurulu 1965-1966 dönemi kış seminerleri sırasında teftiş görevinin yapılışında eskimiş, yetersiz, bıkırtıcı yöntemlerin egemen olduğunu saptamış, ancak, eski sistem yerine neyin getirilmesi gerektiği konusunun çözümlenmesi için çeşitli bilimsel kuruluşlarla görüşme yapılmasını kararlaştırmıştır. Teftiş Kurulu; başta kendi çalışma usullerini iyileştirmek ve diğer görevli kuruluşların işleyişindeki aksaklıkları gidererek verimli ve etkili bir idareyi sağlamaya yardımcı olmak amacıyla TODAİE ile işbirliği yaparak, teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme çalışmalarına girişmiştir. Bu kapsamda 25 Nisan 1966'da başlayan seminerler sonucunda 5 kişilik bir ekip tarafından bir rapor yazılmıştır.

Bu program süresince yapılan tartışmalar sonucunda programa katılan 8 ayrı kuruluşa bağlı 20 müfettiş tarafından kabul edilen, teftiş hizmetinin daha yapıcı, etkili ve verimli kılınması için uyulması gerekli ilkeler kısaca şöyle belirlenmiştir:²³

1. Teftişin amacı, kuruluşun varoluş amaçlarına uygun çalışıp çalışmadığını araştırmak; önceden belirtilmiş hedefler ve standartlara göre öngörülen gelişimden sapmalar varsa bunları ortaya çıkarmak ve bunların düzeltilmesi için isabetli, yapıcı tavsiyelerde bulunarak verimin artırılmasına ve hizmet kalitesinin yükseltilmesine çalışmak olmalıdır.
2. Teftiş ve kontrol, kuruluşun başındaki en yetkili yöneticinin sorumluluğunda yapıldığından her kademedeki görevli tarafından gerekli önem ve öncelik verilmelidir.
3. Yapıcı, verimli ve nesnel bir teftiş için kuruluştaki hizmet standartlarının kıyaslama yapılabilecek bir açıklıkta tespit edilmiş olması gereklidir.
4. Yapıcı bir teftiş için bilimsel araştırma yöntemleri kullanılmalıdır.
5. Teftiş geçmişte yapılmış kusurları bulmaya değil, gelecekte hata yapılmasını önlemeye yönelik olmalıdır.
6. Teftişteki tenkit ve tavsiyeler yasaların şekline değil ruhuna uygun olmalı, durum ve mevzuat birlikte eleştirilerek bu durumda ne yapılacağı ve nelerin yapılabilir olduğu düşünülmeli ve yapılabileceklerin en iyisi tavsiye edilmelidir.
7. Reformlar için teftiş tecrübelerinden yararlanılmalıdır. Mevcudun aksaklığını yerinde gören, çeşitli seçenekleri geliştirebilen müfettiş yapılacak reformun şekli, kapasitesi ve politikası konularında ister istemez kendisini rutine kaptırmış yöneticilerden daha yeterli olabilmektedir.
8. Teftiş eğitici olmalıdır.
9. Teftiş dikey ve yatay haberleşme görevi yaparak merkez örgütü birimleri arasında ve taşraya doğru dikey olarak hizmetlerin uyumlaştırılmasına yardımcı olmalıdır.
10. Teftiş, kişilerin değil, kurumların eylem ve işlemlerinin ne derece verimli, etkili ve kaliteli olduğunu araştırmaya yönelmelidir.

²³ Çoker, Ziya, **a.g.e.**, s. 62.

11. Taşrada uygulanan hizmet ve standartları merkez birimleri tarafından tespit edilmekte olduğundan merkez birimleri de teftiş edilmelidir.

Görüldüğü üzere, bu ilkelerin neredeyse tamamını bugünkü koşullara uyarlamak mümkündür. Bu çalışmalar sonunda Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma ve Soruşturma Yönetmelikleri hazırlanıp 19.04.1967 günkü Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Dönemin Cumhurbaşkanının 5227 sayılı Yasayı “veto” etme gerekçesinde teftiş kurullarının önemi şöyle anlatılmaktadır:

“Uluslararası standartlarda teftiş kavramı, denetim, soruşturma, yönetim ve danışmanlık işlevlerini ve bu işlevleri yürütecek uzmanları içermektedir. Gerek anayasal ilkeler, gerek içerdiği öğeler göz önünde bulundurulduğunda, teftiş hizmeti, yalnızca yönetsel etkinliklerin yürütülmesinde usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların ortaya çıkarılmasından, soruşturulmasından, bunların önlenmesi ve hizmetin daha etkin ve verimli kılınması için alınacak önlemlerin araştırılmasından ibaret olmayıp, aynı zamanda hiyerarşik denetimin ve vesayet denetiminin bu alanda uzmanlaşmış, yetkin, güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanları eliyle yapılarak, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesinin aracı olarak da görülmelidir.

İncelenen Yasa’da öngörülen iç denetim etkinliği ise, teftişi etkili kılan uzmanlaşmış, yetkin, mesleki güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanının yokluğu nedeniyle teftiş olgusundan uzaklaşmakta, daha çok üst yöneticinin kontrol ve gözetim etkinliğine indirgenmektedir. Yasa’daki iç denetim tanımının, teftiş olgusunun en önemli işlevi olan soruşturmayı kapsamadığının özellikle vurgulanması gerekir. Bu yönüyle, iç denetimin hukuksal anlamda bir teftiş ve denetim niteliğini taşımadığı ortaya çıkmaktadır”.²⁴

Denetim birimlerinin ortak özellikleri şunlardır:²⁵

Denetim elemanları bağlı oldukları amirden onay alarak veya görevlendirme ile iş yaparlar. Bunun yanı sıra, denetim, idarelerin tüm karar ve işlemleri üzerinde değil, tekil işlemler bazında yürütülmekte, faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilmemektedir. Sistematik olarak yapılan denetim çıktıları yerine girdiler üzerine odaklanmakta; yönetimin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil, hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele almaktadır. Denetimler risk değerlendirmeleri esas alınarak belirlenmiş konular üzerinde değil, örneklemeye yapılarak veya verilen görev üzerinde yoğunlaşmakta; hata bulmak

²⁴ http://www.belgenet.com/2004/k5227_veto.html, (11.11.2006).

²⁵ Bu bölümün hazırlanmasında Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Derneklerinin Ekim 2003 tarihli “Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması” konulu ortak çalışmadan geniş ölçüde yararlanılmıştır.

üzerine yoğunlaştığından cezalandırıcı özellik taşımaktadır. Sonuçta, bazen hatalı veya sübjektif yaklaşımlar sonucu telafisi güç sonuçlar meydana gelebildiğinden, denetim, kaçınılan ve istenmeyen bir durum olarak görülmektedir.

Denetim birimleri arasında yetki ve görev çakışması nedeniyle mükerrer denetim yapılmaktadır. Kamu Mali Kontrol ve Yönetim Yasası mali denetimi dış denetim olarak Sayıştay'ın yapacağını öngörse de bazı noktalarda mükerrerlikler hala önlenememiştir. Yerel yönetimlerle ilgili mali denetim dışında kalan denetim mülkiye müfettişlerince yapılmaktadır. Öte yandan, yerel yönetimler iç denetim birimleri kurmakla yükümlü tutulmuştur. Sayıştay'ın dış denetim sırasında soruşturma yapılmasını gerekli gördüğü durumlarda konu İçişleri Bakanlığına intikal ettirilmekte ve soruşturma mülkiye müfettişlerince yapılmaktadır. Sonuçta, aynı konuların Sayıştay, Mülkiye Teftiş Kurulu ve İç Denetim birimlerince ele alınma durumu ortaya çıkmaktadır.

II. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU

İçişleri Bakanlığının en önemli birimlerinden birisi Mülkiye Teftiş Kuruludur. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasanın 15. maddesinde Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri tanımlanmaktadır ve şöyle özetlenebilir: Merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve yerel yönetimlerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak.

Ayrıca, Teftiş Kurulu ve mülkiye müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulleri Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

1. Mülkiye Teftiş Kurulunun Görev Sahası

Mülkiye Teftiş Kurulunun görev sahasına giren merkez örgütlenmesi ile yerel yönetimler şunlardır:

1. Merkez Örgütlenmesi: Merkez örgütlenmesinde yer alan birimlerinin tamamı Bakanın emri ile mülkiye müfettişleri tarafından denetlenebilirken bu birimlerin il ve ilçelerdeki taşra örgütleri de bu kapsamdadır.

2. Yerel Yönetimler: a) İl özel yönetimleri: İl özel yönetimlerinin hesap denetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası uyarınca Sayıştay'a bırakılmış olup, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasasının 38. maddesi gereğince genel iş ve yürütümünün denetimi mülkiye müfettişlerince yapılmaktadır.

b) Belediyeler: Yine, 5018 sayılı Yasa uyarınca mülkiye müfettişlerince belediyelerin hesap denetimi yapılmamakta olup, yukarıda bahsettiğimiz 5393 sayılı Yasanın 55. maddesi gereğince büyükşehir, il ve büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyeleri ile büyük ilçelerin belediyelerinin genel iş ve yürütümünün denetimi yapılmaktadır. Bunların dışında kalan küçük ilçe ve belde belediyelerinin denetimi ise Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan mahalli idareler kontrolörleri eliyle yapılmaktadır. Belediye denetimleri özellikle imar denetimi ve ruhsatlandırma işleri bakımından önemlidir. Belediyelerin, kentleşme politikalarını yönlendiren imar planlarıdır. İmar planlarının yasalara uygun hazırlanması yaşanabilir kent hedefine ulaşma bakımından yaşamsaldır. Bu uygunluk büyük ölçüde mülkiye müfettişlerinin denetimlerine de bağlıdır.

c) İl özel yönetimleri ve belediyelerin kurdukları birlikler: 5355 sayılı Yasa yerel yönetim birliklerini düzenlemektedir. Bu yasanın 22. maddesi uyarınca, özellikle köy birliklerinin Sayıştay denetimi dışında tutulmasından dolayı, bu birliklerin hesap denetimi ve genel denetimi mülkiye müfettişleri tarafından yapılmaktadır.

d) Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu idare ve işletmelerin (ASKİ, EGO, İETT, İSKİ ve diğerleri) denetimi de mülkiye müfettişleri tarafından yapılmaktadır. Bu idarelerin, özerk yapısından kaynaklanan sorunlar yüzünden, denetiminde güçlüklerle karşılaşmaktadır.²⁶ Belediyelerin kaynak kullanımı ve gelir gider dengesinin sağlanması noktasında bu idare ve işletmelerin önemi büyüktür.

Bunların dışında özelliği olan bazı dernekler ve kurumlar (Kızılay, Türk Hava Kurumu, Darülaceze, gerekli görülen tüm diğer dernekler) mülkiye müfettişlerince denetlenemediği gibi, diğer bakanlıkları ilgilendiren konularda Başbakanlık onayı ile çeşitli müfettişlerin katıldığı soruşturma ve incelemeler yapılabilmektedir.

Periyodik denetimler “Kış Dönemi” ve “Yaz Dönemi” diye ikiye ayrılmaktadır. Kış dönemi teftişleri çoğunlukla mülkiye müfettişleri gruplarının bulunduğu Ankara, İstanbul ve İzmir illerindeki valilik, kaymakamlık ve belediyelerde yapılmaktadır. Yaz dönemi teftişleri ise, I. Grup İller ve U. Grup İller olarak ikiye ayrılmıştır. Mayıs ayının sonu ya da Haziran ayının başında I. Grup İller illerin teftişine başlanır. Bu iller genelde Doğu ve Güneydoğu Anadolu, Doğu Karadeniz Bölgelerindeki illerimizdir. Temmuz ayı sonunda ya

²⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz, Ahmet Apan, Büyükşehir Belediyelerinin İdare ve İşletmeleri: Hukuksal ve Mali Sorunlar, Nisan 2004, **TODAİE Çağdaş Yerel Yönetimler Der-gisi**, Cilt 13, Sayı 2, s. 33-46.

da Ağustos ayı başında U. Grup İllerin teftişine başlanmakta ve Eylül ayının sonlarına doğru tamamlanmaktadır.

Bu teftişler sonucunda yapılan hesap denetimleri için teftiş layihası düzenlenmektedir. Hesap denetimi yapılmayan birimler için düzenlenen raporlar ise teftiş raporu olarak adlandırılmaktadır. Mülkiye müfettişleri periyodik olarak bu denetimleri 3 yılda bir yapmaktadır.

Mülkiye müfettişlerinin görevlerini daha belirgin hale getirmek için konu ile ilgili bazı istatistikî bilgiler verelim.²⁷ Bu kapsamda örneğin, 2005 yılı yaz teftişinde toplam 26 il (valilik, il özel idaresi, 4'ü Büyükşehir olmak üzere belediye, emniyet, jandarma gibi İçişleri Birimleri dâhil), 218 ilçe (kaymakamlık, emniyet, jandarma gibi İçişleri Birimleri dâhil), 18 büyükşehir ilçe belediyesi ve 253 yerel yönetim birliği denetlenmiştir. 2006 yaz dönemi teftişinde ise I. Grup illerde 13 il ve 154 ilçe, U. Grup illerde 13 il ve 167 ilçe olmak üzere toplam 26 il ve 321 ilçe teftişe tabi tutulmuştur.

I. Grup İller şunlardır: Adana, Kayseri, Konya, Amasya, Çankırı, Gümüşhane, Hatay, Karaman, Kırıkkale, Erzincan, Sivas, Tokat, Yozgat.

U. Grup İller şunlardır: Giresun, Ordu, Trabzon, Bolu, Isparta, Tekirdağ, Yalova, Denizli, Sinop, Burdur, Balıkesir, Kastamonu, Rize.

Bu teftişlerle ilgili yerel yönetimler bakımından 26 il özel yönetimi, 3'ü büyükşehir ve bu Büyükşehirler içerisinde yer alan ilçe ve ilk kademe belediyeleri olmak üzere toplam 37 belediye hakkında teftiş raporu ve köylere hizmet götürme birliklerine yönelik olarak da 300'den fazla teftiş layihası düzenlenmiştir. Öte yandan, 26 il ve 321 ilçede kurulu bulunan merkezi yönetimin taşra birimleri için 2000'den fazla teftiş raporu hazırlanmıştır.

Şimdi, tüm bu görev ve faaliyetleri yürüten Mülkiye Teftiş Kurulu'nun tarihsel geçmişine bir bakalım.

2. Mülkiye Teftiş Kurulu Tarihçesi²⁸

Türk denetim sistemindeki en eski denetim birimleri Mülkiye ve Maliye Teftiş Kurullarıdır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, İçişleri Bakanlığının şu an itibarıyla üstlendiği görevler Sadaret Kethüdası (kâhya) tarafından yürütülmekte idi.

²⁷ Mülkiye müfettişlerinin görev dağılımı ve teftişle ilgili diğer hususlar her dönem http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/Web/Gozlem.aspx?sayfaNo=1, internet adresinde yayınlanmaktadır.

²⁸ <http://birimweb.icisleri.gov.tr/teftis/tarihce.htm>, (10.10.2006).

II. Mahmut'un reformları sırasında, Sadaret Kethüdasının gördüğü işler 1835 yılında Umuru Mülkiye Nezareti tarafından yürütülmeye başlanmış ve 1837 tarihinde isim Dâhiliye Nezareti olarak değiştirilmiş olup, Pertev Paşa ilk Nazır olmuştur. Bu tarihte Dâhiliye Nezareti bünyesinde bir teftiş şubesi oluşturulduğu ve özellikle Balkanlardaki azınlıkların sorunlarının belirlenmesine ilişkin denetimlerin bu şubedeki memurlarca yürütüldüğü anlaşılmaktadır.²⁹

Mülkiye Müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli Salnamede (Örgüt Şeması) yer almıştır. İçişleri Bakanlığı Örgüt Şemasında yer alan birimlerin görev yetki ve sorumluluklarının belirlendiği Dâhiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname 22 Muharrem 1332 (1913) tarihinde Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde Mustafa Reşit Paşa tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir. Bu talimatın 15'inci maddesinde Teftiş Heyetinden söz edilerek, Teftiş Heyetinin görev ve teşkilatının özel olarak düzenleneceği hükme bağlanmış ve aynı yıl Şurayı Devlet Mülkiye Dairesince incelendikten sonra 1915 tarihinde Mülkiye Müfettişlerinin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname İradeyi Seniyye tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Hâlihazırda, Kurul görevlerini Tüzük hükümlerine göre yerine getirmektedir.

UI. KAMU YÖNETİMİ REFORMU BAĞLAMINDA MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU VE GÖREVLERİNİN YAPISAL DÖNÜŞÜMÜ

Denetimle ilgili eski sisteme yönelik, yapılan denetimlerde büyük ölçüde işlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmadığı; verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmadığı; bunun sonucu olarak, kamuya büyük zararlar veren davranışların sorumlularının bulunamadığı; böylece bu tür davranışların tekrarlanabildiği eleştirileri yapılmıştır. Bu sistemde yazılan raporlar, incelenerek değerlendirilmedikçe anlamsız kalmaktadırlar. İşlerin daha önce saptanan amaçlara (plan ve program hedeflerine) uygun olup olmadığı araştırılarak, sapmalar üzerinde durulmamaktadır.³⁰

Bu eleştiriler sonucunda kamuda reform düşüncesi ağırlık kazanmış ve reform yasaları birer birer TBMM'den geçmiştir. Bu süreçteki temel bakış açısı yukarıda özetlediğimiz kötü özelliklere sahip bürokrasinin terbiye ve ıslah edilmesidir. Bu amaçla çıkarılan en önemli yasa 5227 sayılı yasadır. 5227 sayılı Yasada reform gereksinimi belli varsayım ve kabuller üzerine kurulmuştur. Yasanın gerekçesine göre “Küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile

²⁹ Sanal, Recep, **Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara TODAİE Yayın No: 314, 2002, s. 81.

³⁰ Çulpan, Refik, Bürokratik Sistemin Yozlaşması, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13 , Haziran 1980, s.42.

halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, etkililiğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir.”³¹

Kamu bürokrasisinin reformu hep tartışılan, üzerinde birçok araştırma yapılan bir konu olagelmıştır. Örneğin, TÜSİAD 1983 yılında Kamu Bürokrasisi adı altında bir rapor yayınlarak Türk kamu bürokrasisine eleştiriler yönelterek, reform önerilerinde bulunmuştur.³² Oya Çitçi bu raporu incelediği makalesinin sonunda;

“Raporda seçilen yol Türk kamu bürokrasisini, gerek örgüt gerekse çalışanlar anlamında tüm geri kalmışlıkların sorumlusu olarak sunmaktadır. Kamu bürokrasisinin bu nedenle ortadan kaldırılmasına bile olabildiğince küçültülmesi önerilmektedir. Bu amaçla, sayısal verilerin tek boyutlu sunulmasının yanı sıra, kamu görevlilerine ilişkin olarak ta olumsuz bir tablo çizilmektedir. Türk kamu yönetiminin aksaklıkları olmadığı, yönetsel reforma gereksinmesi bulunmadığı söylenemez. Ancak, bürokrasinin tanımı gereği ortaya çıkan kimi özelliklerin de Türk kamu yönetimine özgü hastalıklar olarak sunulması ve geri kalmışlığın buna bağlanması çok sağlıklı bir gerekçe oluşturmamaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminin içinde yer aldığı toplumsal ve ekonomik sistemle tek yanlı bir etkileşim içinde olamayacağı unutulmuş gözükmektedir.”³³ tespitinde bulunmaktadır.

5227 sayılı Yasadan Mülkiye Teftiş Kurulu da, diğer teftiş kurulları gibi, nasibini almıştır. Yasanın 18. maddesi Bakanlıkların kuruluş örgütlenmesi ile ilgili olup, “İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir” diyerek sayılan bakanlıklar dışındaki tüm bakanlıkların teftiş ve denetim birimlerini kaldırmayı amaçlamıştır. Bu noktada yasadaki “oluşturabilir” hükmünden hareketle öncelikle Mülkiye Teftiş Kurulunun kaldırılacağı, sonrasında ise İçişleri Bakanlığında rehberlik ve denetim birimi olarak yeni bir birim oluşturulabileceği anlaşılmaktadır. Yasanın gerekçesinde; ülkemizdeki yolsuzlukların boyutu, buna karşın teftiş kurullarının sayıca çok olmalarına karşın nitelik olarak yetersizlikleri öne sürülmektedir. Bu rehberlik ve denetim biriminin adı ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile konulmuştur.

³¹ <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>, (12.11.2006).

³² Daha ayrıntılı bilgi için bkz. **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD Yayınları, T/83,10,78, İstanbul 1983.

³³ Çitçi, Oya, Kamu Bürokrasisi Üzerine, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 4, Aralık 1983, s. 34.

5018 sayılı Yasanın 63. maddesi teftiş kurullarının yerine getirilmek istenen iç denetim sistemini anlatmaktadır. Buna göre, “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi, hedef işletme yönetimlerindeki benzer şekilde kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilmesidir.

5018 sayılı Yasanın 68. maddesi ile 5227 sayılı Yasada, merkezi yönetime dâhil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin yasayla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca, bu amaçla Sayıştay’ın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturulabileceği gibi, bölge düzeyinde birimler kurulabileceği belirtilmiştir. 5018 sayılı Yasada ise, kamunun tümünde dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır. Maddedeki “yaptırılacağı” ibaresi üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir konudur. Bu şekilde ülkemizde denetim sisteminin de özelleştirilmesi ve piyasadan satın alma yoluyla “bağımsız (!)” denetçi firmalara yaptırılmasının önü açılmış olmaktadır. Bu yola gidildiğinde kamu denetim elemanlarının işlevleri bağımsız denetçiler tarafından hazırlanan denetim raporlarının yeterliliğini incelemekten ibaret kalacaktır. Bu şekilde ülkemizde yeni bir sektör doğacağı gibi uluslararası bağımsız denetçi firmaların ya da onlarla ortaklıkları olan yerel denetçilerin kamunun en özel sırlarına erişebilme olanağına kavuşmasının da yolu açılmış olacaktır.

Bu durumda teftiş kurulları devreden çıkacak ve dış denetim diye adlandırılan hesap denetimi Sayıştay tarafından yapılacaktır. Yasanın 68. maddesinin bir sonucu olarak Mülkiye Teftiş Kurulu daha önceden yapmakta olduğu il özel idareleri ve belediyelerin hesap denetimi görevini terk etmek zorunda kalmıştır. Ortalama olarak her 3 yılda bir 81 il özel idaresi, 15 büyük şehir ve 66 il belediyesi yanında, Büyükşehir ilçe, alt kademe ve nüfus olarak büyük ilçelerin hesap denetimleri artık sadece Sayıştay’ın denetimine bırakılmıştır.

Sayıştay, Yasadan önceki dönemlerde de il özel idare ve belediyelerin hesap denetimini yapmaktaydı. Burada hemen akla gelen husus, Sayıştay’ın nicelik ve nitelik olarak bu denetimi tek başına yapmakta yeterli olup olmadığıdır. Çünkü Sayıştay’ın görev sahasındaki yerel yönetimlerin çok azını denetleyebildiği göz önüne alındığında mülkiye müfettişlerinin her 3 yılda bir

periyodik hesap denetimlerinin bu açığı kapattığı söylenebilmekteydi. Sayıştay görev alanı içerisindeki kurumların işlemlerinin, yüzde 13'ünün denetimini yapabildiğinden, denetimin Sayıştay ile sınırlandırılması aslında devletin fiilen denetim ödevinden vazgeçmesi demektir savı da öne sürülmüştür.³⁴ Bu husus TESEV'in bile tepkisini çekmiştir. Şöyle ki, 5227 sayılı Yasadaki benzer hükümleri eleştiren TESEV bu eleştirilerini duyurduğu Raporunda;

“Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin, iç denetim yerine ikame edilemezliği bir yana Sayıştay tarafından yapılacak denetimin tasarısı hazırlayanların “sistem temelli” denetim anlayışlarıyla bağdaşmayacağı da kuşkusuzdur. Çünkü Anayasaya göre bir hesap mahkemesi olan Sayıştay'ın yaptığı denetim “yargı” temellidir. Yargı temelli olduğu için de doğal olarak “kişi” temellidir. Çünkü kişiler yargılanır; sistemler, süreçler ve faaliyetler değil. Ayrıca; Sayıştay'ın denetimine tabi kuruluşların sadece %13'ünü denetleyebildiği, bizzat tasarısı hazırlayanlarca ifade edilmektedir”,³⁵

denilmektedir. Sayıştay'ın, gerek niteliksel, gerekse niceliksel yapısı itibarıyla kendisine yüklenen görevlerin altından bu haliyle kalkamayacağı düşünüldüğünden Sayıştay Yasasında değişiklik yapılarak sorun aşılmaya çalışılsa da bu çabalar bugün için henüz sonuçlanmamıştır. Yine bir diğer önemli husus Sayıştay'ın görev kapsamının genişliğinden dolayı yerel yönetimlerin hesap denetimi konusunda çok da uzmanlaşmamış olmasıdır.

Öte yandan, Sayıştay, Anayasanın 160. maddesinde sayılan görevleri çerçevesinde bir hesap mahkemesi niteliğindedir. Bu nedenle, Sayıştay yaptığı denetim sonucunda sadece yargılayacağı hususlarda sorguya çekerek ve sonrasında savunma alarak kararını vermektedir. Mülkiye müfettişleri ise, hesap denetimi sonucunda hazırladıkları teftiş layihalarında rehberlik ve danışma görevlerinin bir parçası olarak yanlış ve doğru yapılan işlemler ile yanlışların nasıl giderilmesi gerektiğini de belirtirlerdi. Mülkiye müfettişlerinin mali konularda kişi borcu vb. akçalı önerileri sonuçta yine Sayıştay tarafından karara bağlanıyordu. Böylece, çift taraflı ve içinde rehberlik ve danışma hizmetlerini de barındıran bir hesap denetimi yürütülmekteydi. Bu yasa değişikliğinden sonra Mülkiye Teftiş Kurulu sadece Sayıştay denetimine alınmamış yerel yönetim birliklerinin hesap denetimini yapar hale gelmiştir.

Buradan hareketle teftiş kurulları ile Sayıştay'ın konu, yetki, muhatap alınan görevliler gibi görev ve yöntem farklılıkları bulunmaktadır.³⁶ Bu nedenle,

³⁴ <http://www.cumok.org/html/yazidizileri/yazidizileri.htm>, (01.12.2006).

³⁵ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Yapılması Önerilen Değişiklikler http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_yon_temel_kanunu_tasari_oneriler.php,

³⁶ İnan, Atilla, Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1982, s. 75-79.

Sayıştay denetimini, teftiş kurullarının denetimi yerine koymaya çalışmanın fayda maliyet analizinin iyi yapılması gerekir. Aslında, yürürlüğe girmeyen 5227 sayılı Yasa ile öngörülen denetim yapılanması ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının getirdiği denetim yapılanması bazı farklara rağmen örtüşmektedir. 5227 sayılı Yasada, 5018 sayılı Yasaya paralel bir şekilde kamu denetiminin merkezine iç ve dış denetim oturtulmaya çalışılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetiminin; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsayacak şekilde yürütülmesi öngörülmüştür.

Bu yasalarla getirilmek istenen yeni düzenlemelerin temel eksikliklerinden birisi özellikle kurum içi muhtelif denetim kavramlarının (iç denetim, teftiş, gözetim, inceleme, soruşturma, iç kontrol) birbirinin yerine kullanılması ve bu konuda getirilmiş olan uluslararası standart ve ilkelerden uzak bir biçimde hukuki düzenleme metinlerinde yer almış olmalarıdır. Bu alanda kavramsal bir netliğin bulunmamasının madde formülasyonlarında ve bunun sonucu olarak uygulamada ciddi zorluklar yaşanması sonucunu doğurması kuvvetle olasıdır.³⁷

5227 sayılı Yasanın teftiş kurullarını suçlayıcı ifadeleri kamuoyunda da tepki görmüştür. Gerek dönemin Cumhurbaşkanı, gerekse muhalefet partileri ve çeşitli resmi, özel kuruluşlar kullanılan ifadelere tepki göstermiştir. Buna karşın, teftiş kurullarının yetersizliği ve müfettişlerin denetledikleri birim ile bu birim çalışanlarına yaklaşımlarını eleştiren ve bu Yasayı destekleyenlerin sayısı da hayli fazladır.

Bu noktada, teftiş ve denetim kavramı yanında önemli bir kavram olan soruşturmaya ve soruşturmanın nasıl yapıldığına bir bakmak gerekir. Çünkü şunu ifade etmek gerekir ki denetim kurullarının en önemli ödevlerinden sayılan yolsuzlukları ortaya çıkarmak daha çok soruşturmalar sonucunda olanaklı olmaktadır. Bunun temel nedenleri rutin teftişlerde teftiş edilen kurumun yaptığı işin tümüne odaklanma zorunluluğundan dolayı gereksiz ayrıntılara takılma olasılığı ve soruşturmalarda genelde bir şikâyetçi veya muhbirin bulunması nedeniyle özel olarak bir işe odaklanılması ve özellikle bir muhbirin bulunması halinde kurum içinden şikâyet konusu işle ilgili özel bilgilere ulaşılmasıdır.

Bir diğer husus, yönetim sistemimizin tamamıyla yazılı belgelere dayanması ve rutin teftişlerin de bu belgeler üzerinde yapılmasıdır. Bu nedenle, benzetme yapmak gerekirse, minareyi çalan kılıfını da uydurduğu müddetçe

³⁷www.tesev.org.tr/etkinlik/tese_v_denetim_gorus_temmuz2004.doc, (13.12.2006).

kâğıt üzerinde yapılan teftişlerde yolsuzlukların bulunması çok kolay olmamaktadır.

Bu nedenle, yolsuzlukları ortaya çıkarma ve yolsuzlukla mücadele noktasında müfettiş soruşturmalarının nasıl yapıldığına ve sonrası sürece bir bakalım:

1 Birinci aşama, gelen bir şikayet ya da ihbar sonucunda bakanın müfettiş gönderme onayı vermesidir. Buradaki en önemli husus bakanın imzaladığı onayda hangi konuların soruşturulacağına belirlenmesidir. Müfettişler, soruşturmalarda görev emrinde yazılı olanlar dışında hiçbir konuya bakamazlar. Görev emri dışında kalan konulara bakabilmeleri yine bakan onayına tabidir.

2 Özellikle, 4483 sayılı Yasa çerçevesinde verilen onaylarda ön inceleme 30 gün içinde yapılması ve raporun soruşturma izni verme/vermeme kararı için bakana ya da karar merciine sunulması gerekir. Bu süre gerek duyulur veya talep edilirse 15 gün daha uzatılabilir. Yani, soruşturmanın tamamlanması için maksimum 45 günlük bir süre söz konusudur. Bu da süre kısıntısı ve müfettiş üzerinde süre baskısı yaratılması demektir. Bu noktada, kamuoyuna yanlış aktarılmasından dolayı çok suçlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa öncesinde yürürlükte olan Memurini Muhakemat Yasasını hatırlamak ve aslında günah çıkarmak gerekir. Yürürlükten kaldırılan bu yasa memurlara geniş koruma sağladığı ve yolsuzlukları örtbas etmekte kullanıldığı eleştirilerine maruz kalmıştır. Oysa 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Yasası 1990 yılından beri yürürlüktedir. Bu yasanın 17. maddesine göre de, “irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında” Memurini Muhakemat Yasasının uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yani, yolsuzlukla ilgili fillerin tümü zaten doğrudan Cumhuriyet savcılarının soruşturma yapmasını gerektirmektedir. Sonuçta, eski yasada günün koşullarına uygun düzenleme yapmak yerine yasa tümüyle yürürlükten kaldırılmıştır.

3- Sonraki aşama, müfettişin soruşturmayı tamamlayıp raporunu yetkili makama sunması ile başlar. İster 4483 sayılı Yasa uyarınca ön inceleme raporu, ister 657 sayılı Yasa gereğince disiplin soruşturması yapılmış olsun karar verme yetkisini elinde bulunduranlar istedikleri kararı verebilirler. Teknik olarak, müfettiş raporlarına uyma gibi bir zorunluluk söz konusu değildir. Müfettişin

soruşturma izni verilsin dediğine izin vermemek, disiplin cezası alsın dediğine hiç ceza vermemek yetkili karar makamlarının takdirindedir.

3- Müfettiş raporuna karar makamınca aynen uyulur da diyelim kişi hakkında soruşturma izni verilir ya da disiplin cezası uygulanırsa bir sonraki süreç genelde kararlara itirazdır. Bu itiraz 4483 sayılı Yasa uygulamaları için bölge idare mahkemelerine, disiplin cezaları için ise idare mahkemelerine yapılmaktadır. Sonuçta, itiraz bu idare mahkemeleri tarafından haklı görülüp, müfettişin teklifi işlemiden kaldırılabilir.

4- İdare mahkemelerinin bu rapor ve içeriğindeki teklifi uygun bulup, itirazı ret ettiği durumlarda konu 4483 sayılı Yasa uygulamaları için cumhuriyet savcılarının önüne gelir. Disiplin soruşturmaları söz konusu ise ceza sonuçlanmış ve cezalar kesinleşmiş olur. 4483 sayılı Yasa uyarınca Cumhuriyet savcılarının önüne gelen soruşturma dosyaları, savcılar tarafından incelenir ve dava açılması gerektiği kanısına varılırsa savcılar iddianame hazırlayarak davayı açarlar. Ancak, Cumhuriyet savcıları dava açılmasını gerektirecek bir durum olmadığı kanısına vardığında takipsizlik kararı verilerek dosya işlemiden kaldırılır. Bu noktada dikkati çeken bir husus, 4483 sayılı Yasa öncesinde ilçe idare kurulları tarafından verilen “lüzumu muhakeme” kararlarının iddianameye dönüştürülmek zorunda olmasıdır. 4483 sayılı Yasa bu zorunluluğu ortadan kaldırmıştır. Yani, Cumhuriyet savcıları müfettiş raporları ve sonrasında takip eden süreçte önüne gelen soruşturma izni verilmesi kararında belirtilen eylemin dava açmayı gerektirmediği kanısıyla dosyayı işlemiden kaldırabilmektedirler.

5- Cumhuriyet savcılarının müfettiş raporunu iddianame konusu yapmaları halinde, konu mahkeme önüne gelir. Karmaşık ve geniş kapsamlı davalar söz konusu olduğunda mahkemeler davaya bir bilirkişi atayabilirler. Söz konusu bilirkişiler müfettişlerin hazırladıkları raporlarda bilirkişi kullanmaları vb. ayrıntıları dikkate almadan kendi kanaatini mahkemeye bildirebilir ve bu kanaat mahkeme tarafından yeterli görülebilir. Sonuçta, müfettiş raporunun gereği yerine getirilmemiş olacaktır.

6- Mahkemenin müfettişin raporunda belirttiği kanaati dikkate alarak bu yönde karar vermesi halinde bir sonraki süreç temyiz aşamasıdır. İlgisine göre, Yargıtay veya Danıştay tarafından bu temyiz veya itiraz başvuruları değerlendirilip karar kesinleştirilir.

Yukarıda açıklanan bu süreç sadece var olan durumu anlatmak için kullanılmıştır. Yoksa bu sürecin içinde yer alan hiçbir makam veya kuruma yönelik bir yanlış anlamaya meydan verilmemelidir. Bu durum, belki de ülkemizde kişilerin devlete karşı korunmasının güzel bir örneğidir. Doğal olarak,

aynı hassasiyetin kamu görevlisi olmayan vatandaşlara karşı gösterilip gösterilmediği sorgulanabilir. Bu durumda da, vatandaşların yargı yollarına başvurma hakkı devreye girmektedir. Genelde, müfettiş raporları sonucunda bir şekilde zarar gördüğünü düşünen ister kamu görevlisi olsun ister olmasın vatandaşlar müfettişler aleyhine yargı yerlerinde maddi-manevi tazminat davaları açabilmektedir.

Bu nedenlerle; bütün bu eksikliklerine rağmen mevcut sistemle getirilmek istenen yaklaşımın sonucu olarak teftiş kurullarının kaldırılması ve kamu denetim sisteminin bir ayağının sadece “iç denetçiler” sistemi üzerine oturtulmasının önemli sakıncalar doğuracağı düşünülmektedir. Bu sakıncaların belli başlıları;

- Uzmanlık isteyen karmaşık nitelikteki suçlarla ve örgütlü suçlarla mücadele ve soruşturmaların sekteye uğraması ya da uzman olmayan elemanlarla yürütülmesi,

- Getirilmek istenen sistemin bir sonucu olarak özellikle üst düzey yöneticiler de dâhil olmak üzere memur soruşturmasının hemen hemen tümüyle ortadan kalkması veya bu konuda fonksiyonel bağımsızlığı ve mesleki güvencesi olmayan iç denetçilerin kendilerinin amiri durumunda olan yöneticiler hakkında soruşturma yapma durumunda kalmaları,

- Farklı bakanlık memurlarınca müştereken işlenen suçların soruşturulmasında yaşanacak belirsizlikler,

- Çeşitli bakanlıkların teftiş kurullarının kendi bakanlıklarının görev alanları dışında da yürütmekte oldukları programlı teftiş faaliyetlerinin kaldırılmasından kaynaklanacak sorunlar (çevre kirliliği konusunda yapılması zorunlu denetim faaliyetlerinden, radyasyon güvenliği denetimine kadar birçok alanda),

olarak sıralanabilir.³⁸

Tüm bu sakıncalar dikkate alındığında iç denetim ve teftiş fonksiyonlarının birbirlerinin alternatifi değil, tersine birbirlerinin tamamlayıcısı olacak şekilde yeniden görev tanımlarının yapılması ve bu tanımlar yapılırken de uluslararası standartların dikkate alınması bir zorunluluktur.

Denetlemenin ne sonuç verdiği, denetleme sonucu önerilen konuların yerine getirilip getirilmediği, ne gibi düzenlemeler yapıldığı, ancak, denetleme sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi ile ortaya çıkar. Genellikle, denetlemenin etkileri yeni bir denetleme yapıldığı zaman değerlendirilir. Örneğin, mülkiye müfettişleri denetlemeye gittikleri yerlerde bir önceki denetleme raporlarını görürler. Noksanların tamamlanıp tamamlanmadığını denetler.

³⁸www.tesev.org.tr/etkinlik/tesev_denetim_gorus_temmuz2004.doc, (13.12.2006).

Daha önce değindiğimiz bürokrasi demokrasi gerilimi çerçevesinde mülkiye müfettişlerinin durumunu değerlendirdiğimizde yukarıda ayrıntılı olarak belirttiğimiz süreç bize bir fikir vermektedir. Buna göre, ülkemizde denetim sistemi son derece titiz aşamaların kontrolü altındadır. Bu süreçte, yurtaş ve demokrasi aleyhine bir durum söz konusu değildir. Tersine 150 yıllık deneyim ve birikim ışığında mülkiye müfettişleri görevlerini yurtaşın lehine yerine getirmişlerdir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sonuç olarak, 1887 yılında Wilson'un makalesi ile başlayan ve daha birçok yazar tarafından dile getirilen Siyaset-Yönetim ikiliği ve Demokrasi-Bürokrasi gerilimi denetleme süreci ile ortadan kaldırılmaktadır. Çünkü denetleme "siyasi sorumluluk" yetkisiyle yapılmakta olup, bu anlamda temsili demokrasiler için vazgeçilmez bir öğedir. Getirmeye çalışılan ve çalışmamız boyunca irdelediğimiz yeni denetim süreci bazı "antidemokratik" nitelikleri bünyesinde barındırmaktadır.

Günümüzde artan teknolojik olanaklar devletin ve dolayısıyla denetimin de değişmesini zorunlu kılmaktadır. Örneğin, bilgisayarlar, vatandaşların istek ve taleplerine daha uygun, kolay ve hızlı bilgiler sunmakta, işlemleri kolaylaştırmakta, çoğu durumda personeli devreden çıkarmakta ve dolayısıyla kırtasiyeciliği ve zaman kayıplarını önlemektedir.³⁹ Ortaya çıkan bu gelişmelere ayak uydurmak zorunludur.

Öte yandan, hukuk devletinde kurumların ve kişilerin faaliyetleri, hakları, sorumlulukları tanımlanarak anayasa, yasa, yönetmelik, tüzük ve benzeri mevzuatla düzenlemelere bağlanmıştır. Kurumların; faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddialarının doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve kurum yöneticilerinin kurumla çıkar ilişkisi içinde bulunan kişilere/kurumlara, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız bir kişi/ kişiler/ kurum tarafından denetlenmeleri hukuk devletinde zorunlu tutulmaktadır.

Denetim, liberal ekonomilerin sağladığı geniş özgürlük alanlarını sağlamlaştırmak için gerekli görülmüştür. Buna karşın, geline noktada insan özgürlüklerini engellediği tartışmaları da vardır. Bazı kez, yanlışlık yapılmış ve düzeltilmesi olanağı kalmamış olabilir. Bazı kez de, yasaların uygulanması

³⁹ Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset** (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime), 1. Baskı, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002, s. 240.

dolayısıyla haksız yararlar sağlanmış olabilir. Bu takdirde, sorumluların bulunması ve gerekirse cezalandırılmaları söz konusu olmaktadır.

Denetim denilince akla gelen ikinci amaç, sorumluların belirtilmesi olmaktadır. Denetimin kurallara uygunluğu araştırmak, yerleştirmek ve sağlamak amacı taşımaktadır. Denetim kurallara uygunluğu araştırmak için yapılır.

Ülkemizde denetim, ağırlıklı olarak, geçmişteki hatalı uygulamaları ve bu uygulamaların sorumlularını bulup çıkarmaya; hatalı uygulamalardan mümkün olanlarını düzeltmeye, buna olanak kalmamışsa sorumlularını cezalandırmaya; işlem ve faaliyetlerde kurallara uygunluğu yerleştirmeye ve sağlamaya yönelik bir işlev olarak öne çıkmaktadır. Türkiye’de yönetim ile denetim arasında bir ast üst ilişkisinin varlığı yolunda, yani denetimin yönetime üstün olduğu biçiminde bir düşünce egemendir. Bu düşünceye göre denetim bu üstünlüğü sayesinde yönetimi sorgulayabilir, ondan bilgi ve belge isteyebilir. Batı’daki denetim anlayışına göre denetimle yönetim arasında böyle bir ast-üst ilişkisi yoktur. Yönetim, kendi hesap verme yükümlülüğünü ifa etmede kendine yardımcı olacağı için denetimin sorularını cevaplar, onun istediği bilgi ve belgeyi verir; denetim daha üstün olduğu için değil. Denetim uygulamacı birimlerden alınan bilgilerle icra edilebilen bir görevdir. Bu görevin yerine getirilebilmesi için uygulamacıların bilgi verme zorunluluğunda olmaları doğal sayılmalı; böyle bir zorunluluk, denetim elemanının hiyerarşik olarak denetlenenin üstünde sayılmasını gerektirmemelidir.

Ülkemizde, denetimle görevli kurum, kuruluş ve organlar istenilen sonucu vermiyor gerekçesiyle, yukarıda açıklamaya çalıştığımız nedenlerle işlevsizleşmiş denetim birimlerine yenilerini katmak ve her yeni durum için değişik denetim düzenlemelerine gitmek gibi denetimin düzenlenmesi konusunda yerleşmiş olan kötü bir alışkanlıktan da artık vazgeçilmelidir. Yapılacak şey, şimdiye kadar yapılan uygulamayı tersine çevirmektir, yani örgütten önce denetim anlayış ve zihniyetimizi, ondan beklentilerimizi netleştirmek, sonra da bu anlayış ve beklentilerimize en iyi yanıt verebilecek örgütü kurmaktır.

Ancak sistemdeki tüm aksaklık ve noksanlıklara karşın, yaklaşık 150 yıllık teftiş geleneğinin sağladığı önemli sosyal yararların yanı sıra, teftiş kurullarının kamunun mali çıkarları adına da çok önemli katkılar yaptıkları açıktır. TESEV Denetim Çalıştaylarının üçüncü oturumunda sunulan bir “anket” çalışmasına⁴⁰

⁴⁰ Bu çalışmanın ayrıntılarına dair Bilgi Notu’na Başbakanlık Müfettişleri Derneğinin internet adresinden (www.bmdr.org.tr) ulaşılabilir.

göre, verilerine ulaşılabilen -Bakanlık ve Müsteşarlık Teftiş Kurullarının tamamının dahil olduğu yirmi iki denetim biriminin 2004 yılı bütçelerinin toplamı 80.8 trilyon TL iken (ki bu rakam 2004 yılı bütçesinin sadece 0.054'üne karşılık gelmektedir) 7 Temmuz 2004 tarihli gazetelerde yer alan bir habere göre örneğin Başbakanlık Teftiş Kurulunca Türk Telekom'da sadece bir tek olayda saptanan kamu alacağı 297 trilyon liradır. Bir başka hesaplama ile bu miktar, Başbakanlık Teftiş Kurulunun kurulduğu 1987 yılından bu yana geçen 17 yıllık toplam giderinin 17 katıdır.⁴¹

Bazı ülkelerde denetleme sonuçlarını iş verimliliği yönünden değerlendiren kuruluşlar vardır. Örneğin, Fransa'daki "Kamu Hizmetlerinin Verimliliği ve Değeri Merkezi Anket Komitesi" denetleme raporlarının etkilerini ve sonuçlarını değerlendirmektedir.⁴² Ayrıca, Türkiye pratiğindeki tüm olumsuzluklara rağmen, Kıta Avrupa'sında zaten var olan teftiş (Inspection) sisteminin, son yıllarda Anglo-Sakson ülkelerinde de yükselen değer olduğu bilinmektedir.⁴³

Bu bağlamda, Mülkiye Teftiş Kurulu tarihsel kökenleri oldukça derinlere uzanan, gelenekselleşmiş bir örgüttür. 160 civarında müfettişi bulunan Mülkiye Teftiş Kurulu oldukça önemli bir görev yerine getirmektedir. Bu kadar eski ve gelenekselleşmiş bir örgütü yok etmek yerine çağın gereklerine uygun hale getirmek daha utsal bir davranış olacaktır. Yerel yönetimlerin hesap denetimlerini yapma yetkisi alınan Mülkiye Teftiş Kurulu, ülkemiz açısından çok önemli olan insan hakları konusundaki kötü uygulamaların takibi ve denetlenmesi konusunda önemli görevler üstlenmiştir. Yine, iç güvenlik birimleri, yani kolluk kuvvetleri olan jandarma ve polis güçlerinin denetimi de bu bağlamda öne çıkmaktadır.

Kamu yönetimi reformu kapsamında yapılan yasal düzenlemeler Türk kamu yönetimini geleneksel çizgisinden uzaklaştırarak biraz daha Anglo-Sakson geleneğine yaklaştırmıştır. Bu dönüşümün bir sonucu olarak ülkemizde kamu yönetimi Anayasada ifadesini bulan sosyal devlet ilkesinden uzaklaşarak verimlilik, etkinlik, tutumluluk gibi işletme yönetiminden alınma kavramlar üzerinde yükselmeye zorlanmaktadır. Bu bağlamda, kamu yararı kavramı yerini müşteri memnuniyetine terk etmekte, vizyon ve misyon gibi yeni kavram ve değerler öne çıkmaya başlamaktadır. Bu gelişmenin bir diğer boyutu olarak ortaya konulan vizyonu gerçekleştirmek için gerekli misyonu tamamlamak üzere

⁴¹ www.tesev.org.tr/etkinlik/tese_v_denetim_gorus_temmuz2004.doc, (29.11.2006).

⁴² Tortop, Nuri, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974, s. 37.

⁴³ İngiltere Başbakanlığı Kamu Reformları Ofisinin teftiş (inspection) konulu iki önemli kitapçığına www.bmdr.org.tr adresinde "Yolsuzlukla Mücadele" butonu altındaki "Makaleler-Raporlar" bölümünden ulaşılabilir.

stratejik planlama yapılmakta ve bu planlara uyulup uyulmadığının denetimi performans denetimi ile yapılmaktadır. Sonuçta, denetimin yeni boyutu performans denetimidir. 5018 sayılı Yasa ülkemizde bu durumun yasal zeminini hazırlamıştır.

Ülkemizde kamu yönetimi anlayışı değişikçe kamu örgütleri de yapısal değişikliklere uğrayacaktır. Mülkiye Teftiş Kurulunun bu gelişmelerden bağımsız olma şansı yoktur. Son dönem uygulamaları da zaten Kurulun bu gelişmelere uyum konusundaki çabaların göstergeleridir. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu aralarında Valilik ve Kaymakamlıkların performans denetimini yapmak üzere hazırlıklar yaparak bu değişikliklere uyum sağlamaya çalışmaktadır.⁴⁴ Bu çalışmalar sonucunda başta valilik ve kaymakamlıklar olmak üzere, polis ve jandarma birimleri de dâhil tüm İçişleri Bakanlığı birimlerinin yaptıkları görevler belirlenecek performans göstergeleri aracılığıyla denetim altına alınacaktır. Bu amaçla Valilik, Kaymakamlık ve Belediyelerin performans denetimi yapılması için performans göstergeleri tespitine yönelik çalışmalar ve inceleme raporları hazırlanmaktadır.

Mülkiye Teftiş Kurulu bürokratik kimliği ile ülkemizde her zaman bir denge unsuru olmuştur. Kurul yetkisini yurttaştan yana ve yurttaşın çıkarı için kullanmıştır. Yeni düzenlemelerle bu kurulun bürokratik yapısı ve kurumsal hafızası ile fazla oynanmadan çağın gereklerine uygun bir yapılanma gerçekleştirilmektedir.

KAYNAKÇA

Akbulut, Örsan A., **Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, 1. Basım, Ankara, TODAİE Yayın No: 327, 2004.

Atay,Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul,1999.

Du Gay, Paul, **Bürokrasiye Övgü Weber, Organizasyon, Etik**, 1. Basım, İstanbul, Değişim Yayınları, 2002.

Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime)**, 1. Baskı, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002.

Heper, Metin, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları No: 138.

⁴⁴ http://www.icisleri.gov.tr/ Icisleri/WPX/performans_denetimi_3.htm, (22.10.2005).

Heper, Metin, **Modernleşme ve Bürokrasi, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, 1. Baskı, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları:G-3, Sevinç Matbaası, Ankara.

Lüý, A.Raif, **Teftiş ve Murakabe Cihazlarımız Ne Halde?**, Ankara, 1944.

Mihçioğlu, Cemal, Gündüz, Nihat, **Teftiş ve Denetleme Hizmetlerinin Geliştirilmesi**, Ankara, 1968.

Özen, Şükrü, **Bürokratik Kültür**, 1. Baskı, Ankara, TODAİE Yayın No: 272, 1996.

Sanal, Recep, **Türkiye’de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara TODAİE Yayın No: 314, 2002.

Taymaz, Haydar, **Teftiş : Kavramlar, İlkeler, Yöntemler**, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları No: 113, Ankara, 1982.

Unat, Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No: 92-74, Ajanstürk Matbaası, Ankara, 1959.

Von Mises, Ludwig, **Bürokrasi**, Çeviren: Feridun Ergin, 2. Baskı, Ankara, Liberte Yayınları No: 40, 2000.

Weber, Max, **Sosyoloji Yazıları**, (Çeviren: Taha Parla), 7. Baskı, İletişim Yayınları, 2005.

Makaleler

Apan, Ahmet, Büyükşehir Belediyelerinin İdare ve İşletmeleri: Hukuksal ve Mali Sorunlar, Nisan 2004, TODAİE **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, s. 33-46.

Çitçi, Oya, Kamu Bürokrasisi Üzerine, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 4, Aralık 1983, Sayfa 16-35.

Çoker, Ziya, Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 1, Mart 1982, Sayfa 57-72.

Çulpan, Refik, Bürokratik Sistemin Yozlaşması, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, Haziran 1980, Sayfa 31-45.

Gören, İhsan, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, 23 Kasım 1999 Tarihinde İstanbul/Divan Otel’de Düzenlenen, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay” Konulu Seminerde sunulan tebliğ.

Gülmez, Mesut, Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, Mart 1975, Sayfa 47-73.

İnan, Atilla, Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1982, s. 73-83.

Kaplan, Berton H., Weber Dışı Bir Bürokrasi Modeli Üzerine Notlar: Kalkınma Bürokrasisi (Çeviren: Erses Eray), **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, Haziran 1973, s. 61-68.

Onaran, Oğuz, Örgütlerde Denetim, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1, Mart 1977, Sayfa 3-17.

Sürgit, Kenan, Yönetimde Kontrol, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, Mart 1969, Sayfa 45-57.

Tortop, Nuri, Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974, Sayfa 27-50.

Yılmaz, Abdullah, Kılavuz, Raci, Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2002, s. 17-31.

Elektronik Kaynakça

Arslan, Ahmet, Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim, http://www.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md140/Kamu%20Harcamalari%200_A.%20ARSLAN_.pdf, (20.10.2006).

Başözen, Ahmet, Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/kamubrokrasisi.htm>, (22.10.2006).

http://www.belgenet.com/2004/k5227_veto.html, (11.11.2006).

<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>, (22.11.2006).

<http://birimweb.icisleri.gov.tr/teftis/tarihce.htm>, (10.10.2006).

www.bmdr.org.tr, (14.11.2006).

<http://www.bumko.gov.tr/upload/IcDenetim%5CDokumanlar%5Cicdeneti m.htm>, 20.10.2006.

<http://www.cumok.org/html/yazidizileri/yazidizileri.htm>, (01.12.2006).

http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/Web/Gozlem.aspx?sayfaNo=1.

http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/performans_denetimi_3.htm, (22.10.2005).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Yapılması Önerilen Değişiklikler,

http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_yon_temel_kanunu_tasari_oneriler.php, (22.11.2006).

Keleş, Hayrullah, Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar, http://www.geocities.com/ceteris_tr3/h_keles.doc, (15.11.2006).

www.tesev.org.tr/etkinlik/tese_v_denetim_gorus_temmuz2004.doc, (29.11.2006).

<http://www.tjen-folket.no/teori/Ludo%20Martens/book2.pdf>, (15

TÜRK EĞİTİM SİSTEMİNDE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN EĞİTİM YÖNETİCİLİĞİ

Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU*

1. Giriş

Son çeyrek yüzyılda tüm dünyada büyük ve kapsamlı değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimler küreselleşme, yerelleşme, postmodernizm, yönetim, kapitalizmin yeniden yapılandırılması gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu dönüşümlerin ülkemizi de önemli ölçüde etkilediği ve değişime zorladığı görülmektedir.

İnsan ve toplum yaşamının 21. yüzyılda önceki yüzyıldan daha hızlı bir değişime sahne olacağı beklenmektedir. Bu değişimin hemen her alanda yaşanacağı görülmektedir. Bununla birlikte sosyal bilimler, eğitim, teknoloji, bilişim ve iletişim alanında yaşanan gelişmeler diğer alanlara kıyasla öncü bir nitelik taşımaktadırlar. Bu değişimler siyasetten ekonomiye, sosyal yaşamdan yönetime kadar insan ve toplum yaşamının her bölümünü etkilemektedir.

İnsan çevresindeki değişimi öğrenerek hem kendisini hem de çevresini etkileyebilecek bir varlıktır. İnsan yaşamının önemli bir kısmı eğitim kurumlarında geçmektedir. Her insan bazı özelliklerle donanmış olarak belli bir toplum ve sosyal çevre içerisinde doğmakta ve o toplumda kültürlenerek oluşup gelişmektedir. Bu gelişim etkisinde kaldıkları kültürel koşullarla bağımlıdır (Çetinkanat,1988:1).

Cumhuriyet yönetiminin her alanda olduğu gibi eğitim yönetiminde de yeniden yapılanmaya gittiğini, eğitim hizmetlerinin Milli Eğitim Bakanlığı tarafından tek elden yürütülmesini sağladığını, geleneksel yapının yerine modern eğitim hizmetlerinin verildiği yeni bir yapıya geçildiğini söylemek mümkündür.

Sosyal, ekonomik, eğitim ve kültürel alanlarda yenileşme hareketinde devlet önderlik görevi üstlenmiştir. Devlet denilince özellikle taşrada Vali ve Kaymakamlar hatıra gelmektedir. Mülki İdare Amirliği sistemi ve Türk Eğitim

* Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı Daire Başkanı.

Sistemi devletin temelini oluşturan öncelikli iki kurumdur. Bu kurumlar bilgi ve teknolojiadaki gelişmelere göre büyük değişimlere uğramaktadır.

Gelişmiş ülkelerin taşra yönetim sistemleri incelendiğinde yerel nitelikli hizmetlerin çoğunlukla yerinden yönetilen kurumlar aracılığı ile yerine getirildiği görülmektedir. Bu kurumlar yerel nitelikli hizmetleri yapmak için gerekli yetki, kaynak ve diğer olanaklara sahip durumdadırlar.

Hizmetlerin merkezi yönetim tarafından bütün ayrıntılarıyla birlikte başkentten planlanması ve yerine getirilmesi katılımcılık, çoğulculuk, sorumluluk ve hesap verilebilirlik gibi demokratik ilke ve prensiplere ters düşmektedir. Bu nedenle eğitim hizmetlerinin de öncelikle yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde planlanmasında ve yürütülmesinde fayda olduğu düşünülmektedir.

Türkiye’de kamu yönetiminde ve eğitim yönetiminde 21. yüzyılın başlarında yaşanan gelişmeler var olan sorunlarla birlikte yeni sorunlar da ortaya çıkarmıştır. Yaşanan değişimler toplumsal, ekonomik, siyasal ve yönetsel sorunların yanında eğitim sisteminde yaşanan sorunların ülke açısından önemsenmesi gerektiğini göstermiştir. Özellikle artan nüfus bu sorunların her geçen gün daha da artmasına yol açmaktadır. Aslında bütün bu sorunlar birbirleriyle yakından ilişkilidir ve bir alandaki gelişme diğer alanları da etkilemektedir. Çünkü tüm bu olgular toplumsal yaşamın birer parçasıdır. Bu bakımdan bu günün ve yarının Türkiye’sinin çağın gerektirdiği düzeyde ve zamanın gereklerine uygun ölçüde ihtiyaçlarını karşılayacak yeni bir yapılanmaya gidilmesi, sosyal, ekonomik, siyasal alanlarla birlikte eğitim yönetimi alanında da bir zorunluluktur. Türkiye’de kamu yönetiminin omurgasını oluşturan en büyük yapılanmaya sahip olan Türk Eğitim Sistemi de yeniden ele alınması gereken önemli ve öncelikli konuların başında gelmektedir.

Ülkemizde eğitim sistemi il genel yönetimi içerisinde yer almaktadır. İl sistemine “il genel yönetimi” denebildiği gibi “mülki idare sitemi” adı da verilmektedir. Mülki idare sistemi bölgesel örgütlenmeler ile birlikte merkezi yönetimin taşra sitemini oluşturmaktadır. Bu bakımdan mülki idare sistemi ile eğitim sistemi bir bütünün parçaları olarak değerlendirilebilmektedir.

Devlet yapısı içerisinde eğitim sistemi önemli bir yer tutmaktadır. Gerek insan kaynağı, gerekse teşkilat (yapı) boyutu olarak oldukça büyük bir örgüte sahip olan eğitim sistemi değişim sürecinden hem etkilenmekte hem de bu değişim sürecini etkileyebilmektedir.

Eğitim faaliyetlerinin genel ve temel amacı, doğumundan itibaren yetişmekte olan insanların, topluma ve insanlığa sağlıklı ve verimli bir şekilde uyum sağlamalarına yardımcı olmaktır. Bu uyumun gerçekleştirilmesi için, insanların

sahip oldukları her türlü yetenek, değer ve güçleri eğitim yoluyla en son sınırına kadar geliştirilmekte ve bu suretle insan davranışları, eğitimin amaçları doğrultusunda değiştirilebilmektedir. Buna göre eğitim, insanlara bilgi ve beceri kazandırmakla birlikte, toplumun ve insanlığın yaşamasını ve kalkınmasını devam ettirebilme boyutunda her türlü değer üretimi, mevcut değerlerin geliştirilmesi ve yeni değerlerle bağdaştırılması sorumluluğunu taşımaktadır (Varış, 1984:5).

Eğitimin kalkınmadaki rolünün ve öneminin anlaşılmasıyla birlikte 1960'lı yıllardan sonra özellikle ekonomistlerin ve yöneticilerin dikkatlerini çekmesi dolayısıyla eğitim; en yararlı yatırım olarak düşünölmeye başlanmış ve bilim adamlarının eğitim-ekonomi ilişkilerini inceleyen ve araştıran çalışmaları eğitim ekonomisi bilim alanının doğmasını sağlamıştır (Kaya, 1999:12).

Eğitimle birlikte insan topluma yararlı, üretken, sosyal ve etkin bir üye niteliğini kazanabilmektedir. Toplumu geleceğe taşıyacak ve onu düzenleyerek yaşatacak olan yine eğitim kurumudur. Bu kurum bireyi toplumsallaştırmakta ve kültür sahibi yapmaktadır (Başaran,1993:150).

Gerek AB ölkeleri ve gerekse dünya ölkeleri ile her alanda bir rekabet yaşamakta olması eğitim sisteminin görev ve sorumluluğunu arttırmaktadır. Eğitim sistemi ölkenin ve kendi sisteminin bir parçası olan örgütlerde bulunan insan gücü potansiyelini en verimli şekilde kullanmak ve amaçlar doğrultusunda kaynakları bilgi, beceri, motivasyon, bağlılık, yetenek ve diğer boyutlarda geliştirmek çabası içinde olmak durumundadır. Çünkü bu yönde geliştirilmiş olan insan kaynakları ölkelerin kalkınmasının da temelini oluşturabilecektir (Buluç,1997:3).

Milli Eğitim Temel Kanununun (1739 s.K.) 56. maddesine göre eğitim ve öğretim hizmetinin, bu kanun hükümlerine göre Devlet adına yürütölmesinden, gözetim ve denetiminden Milli Eğitim Bakanlığı sorumludur. Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna (3797 s.K.) göre Bakanlık merkez teşkilatı; Bakanlık Makamı, Talim ve Terbiye Kurulu, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Bakanlık Makamı; Bakanın yanında bir Müsteşar ve yedi Müsteşar yardımcısından oluşmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı 16 ana hizmet ve 14 yardımcı hizmet birimine sahiptir. Danışma ve denetim birimi olarak ise 5 birim vardır. Ayrıca Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı da müstakil bir birim olarak görev yapmaktadır. Böylece Milli Eğitim Bakanlığı Merkez örgütü toplam olarak 44 birimden oluşan ve kamu yönetimi içerisinde oldukça büyük ve kapsamlı sayılabilecek yapıda bir kurumdur.

2. TÜRKİYE’DE MERKEZİ İDARENİN TAŞRA YÖNETİMİ; MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ SİSTEMİ

Mülki idare sisteminin ve taşra yönetiminin yakın tarihteki gelişimine bakıldığında şöyle bir tablo karşımıza çıkmaktadır: Osmanlı yönetimi son bulup Cumhuriyet kurulduğunda 15 Vilayet, 19 müstakil Liva, 34 mülhak Liva, 302 İlçe ve 679 Bucaktan oluşan bir taşra örgütlenmesi ile bunlarla ilgili mevzuat göze çarpmaktadır. 19. yüzyılın ikinci yarısı süresince oluşan merkezci yönetim yapı ve anlayışı çok fazla değişmeden, temel niteliklerini koruyarak Türkiye Cumhuriyeti tarafından miras olarak alınmıştır. Osmanlıdaki bu merkezîyetçi yapının da Fransız modeli örnek alınarak oluşturulduğunu söyleyebiliriz. Bu merkezîyetçilik de geniş alanda “yetki genişliği” ilkesine göre uygulanabilmektedir. Bunun yanında, merkezîyetçi yönetimin geniş alanda örgütlenmesinin, etkin denetim sağlanabilmesi bakımından haberleşme ve ulaşım teknolojilerine fazlasıyla bağımlı olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz (Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, 1976;28-29).

Osmanlı’nın Cumhuriyet dönemine bıraktığı yönetsel mirası şu başlıklar altında özetleyebiliriz (Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, 1976; 33):

- Küçük mülkiyet tabanı ve son derece geri bir ulaşım haberleşme teknolojisi üzerinde yükselen bir merkezcilik anlayışı,
- Mülki amirlik sisteminin siyasal iktidarlar karşısındaki göreceli özerkliğini yitirmesine yol açan siyaset-yönetim bütünleşmesi,
- Kolluk yetkilerinin kullanımında hem yönetsel hem de siyasal sakıncalar doğuran askeri-mülki yapı ayrışması,
- Çeşitli sosyo-ekonomik gelişmeler ve yukarıda anılan üç olgu karşısında süregelen statü ve gelir kaybı.

Böylece Cumhuriyete miras kalan taşra örgütlenmesinin yukarıda anlatılan merkezcilik eğiliminin bir sonucu olarak, dar alanda örgütlenmiş küçük ve güçsüz yönetim yapısı olduğunu belirtmek gerekir.

Bu anlamda eski yönetimin coğrafi alandaki biçimi değişmemiş, Livalar il yapılmış ve illerin sayısı arttırılmıştır. İl sayısı, 1926 yılında 63, 1933’de 57, 1957 yılında 67, 2008 yılı itibarıyla 81 olmuştur.

Türkiye’nin yönetim yapısı ana unsurlarıyla Osmanlıdan alınmış ve bu durum çok yavaş, bölük pörçük ve kesintili düzenlemelerle sürdürülmüştür.

1921 Teşkilat-ı Easasiye Kanunu ile iller kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmış il sayısı 74 olmuştur. Bu Anayasa ile Valiler TBMM tarafından atanmış ve onun taşradaki temsilcileri olmuşlardır (Sanal, 2000; 37-39).

1924 Anayasası ile genel yönetim mülki bakımdan illere, iller ilçelere ve ilçeler de nahiyelere ayrılmıştır. Ayrıca illerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre yürütüleceği öngörülmüştür (Sanal, 2000; 39).

Cumhuriyet taşra örgütlenmesinin çatısını oluşturan il genel yönetimi, 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. 1949 yılına kadarki dönemde yürürlükte olan bu Kanun, 1949'da yerini 5442 sayılı ve halen yürürlükte bulunan İl İdaresi Kanununa bırakmıştır.

1426 sayılı Yasa ülkeyi İl, İlçe ve Nahiye (Bucak) biçiminde yönetim birimlerine ayırmıştır. Bu yasayla Vali ve Kaymakamlar taşrada Devletin güçlü, etkili ve önemli temsilcileri olmuşlardır. Yetki genişliği ilkesi temel dayanak olmuştur. 1426 sayılı Yasa bu günkü Mülki İdare Amirliği ile İl yönetimi, İlçe yönetimi, Bucak yönetimi şeklindeki düzenlemenin temellerini oluşturmuştur.

1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Yasası ile taşra yönetimi yine İl yönetimi, İlçe yönetimi ve Bucak yönetimi şeklinde düzenlenmiş ve bunlara ek olarak İl ve İlçe idare kurullarını yeniden düzenleyen kurallar getirilmiştir. Mülki yönetimin coğrafi durum, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre düzenleneceğini belirtmiştir (İl Genel Yönetimi, Kitap:5; 24-25).

5442 sayılı Yasa ile taşradaki yetkiler Mülki İdare Amirlerinde toplanmakta, İldeki tüm kamu ve özel işyerleri üzerinde denetim yetkisi verilmekte, Mülki Amirler askeri ve yargı kuruluşlarını izleme yetkisi ile donatılmaktadır. Ancak 1950'li yıllarda çok partili yaşama geçişle birlikte yönetsel yapı üzerinde siyasal yapının etkinliği artmış, sosyo-ekonomik ve siyasal koşullar bütün bürokrasiyi olduğu gibi Mülki İdare Amirliği sistemini de olumsuz yönde etkilemiştir. Bunun temelinde 1945'lerde başlayan toplumsal gelişme ve değişme süreci yatmaktadır (Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, 1976; 33-34). Bu dönemde bürokrasinin etkinliğini kırmak amacıyla birtakım girişimler ve eğilimler gözlenmiştir. Mülki İdare Amirliği sisteminin gücünü azaltmak için hizmetlerin bölge kuruluşlarıyla görülmek istenmesi bu girişimlere örnektir.

Mülki İdare Amirliği sistemi, yerelleşme, yerel yönetimlerin özerkliği gibi 1980'li yılların moda deyimlerinin gündeme gelmesinden sonra tartışılır hale gelmiştir. Özellikle İspanya ve İtalya gibi Avrupa ülkelerinde Valilik sisteminin simgesel konuma düşmesi, bu sistemi o ülkelerle birlikte Fransa'dan aktaran Türkiye'yi de ilgilendirmektedir.

Fransa, Mülki İdare Amirliği sisteminde Bölge Valiliği kurumunda olduğu gibi değişimler yapmış ve sistemi yenilemiştir. Bu değişimle Mülki İdare Amirliği sistemi Fransa'da halen güçlü ve önemli işlevini korumaktadır.

Bu gelişmelere karşın, Ülkemizde Mülki İdare sisteminde henüz kapsamlı ve köklü bir değişim yapılamamıştır. Kendisini yenileyemeyen bu sistem,

özellikle 1983 yılından günümüze değin hep tartışma konusu olagelmıştır. Bu nedenle Mülki İdare sistemi ya da taşra örgütlenmesinin yeniden yapılandırılması artık hemen herkesin üzerinde birleştiği bir konu haline gelmiştir. Mülki idare sisteminin kendisini yenilemesi ile mevcut konumunu sağlamlaştırması ve gerilemenin durması mümkün olabilecektir.

Ekonomik ve yönetsel kararların merkezde alınıyor olması merkezin taşradaki temsilcilerinin etkinliğini doğal olarak azaltmıştır. Yerel kaynakların kullanılmasında da merkez, taşradaki temsilcileri aracılığı ile vesayet denetimini sürdürmektedir. Bu yönüyle Mülki İdare Amirliği sistemi üzerinde merkezin etkisi artarak süregelmektedir. Sonuçta hem yerel yönetimler, hem de Mülki İdare Amirliği sistemi merkezden güdümlü olmak zorunda kalmışlardır.

Mülki idare amirlerinin taşrada kamu hizmetlerini yürütmek, eşgüdüm ve işbirliğini sağlamak, denetim ve destek birimi olarak çalışmak gibi işlevleri yönetim sistemi içerisinde geniş ölçüde geçerliliğini ve uygulanabilirliğini yitirmiştir. Taşra yönetiminde bulunması gereken bu önemli ilkenin çiğnenmesi, özellikle kalkınma açısından mülki idare amirliği sisteminin potansiyelinden yeterince yararlanılmaması sonucunu doğurmuştur (TÜSİAD, 33-34).

Cumhuriyetin ilk yıllarındaki uygulamada merkezin taşradaki tek temsilcisi olan Mülki İdare Amirleri, toplum yapısındaki değişime ve gelişime bağlı olarak statü kaybına uğramış ve sistemde bir aşınma yaşanmıştır. Açıkthat ki böyle bir durum, Mülki İdare Amirlerinin işlevsel etkinliklerini önemli ölçüde azaltacak, bölgesel örgütlenmelerin ve askeri-yönetsel yapı ayrışmasının hızlandığı yetki aşınmasını en uç noktaya götürecektir (Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, 1976; 89-90) Bunun önlenmesi için Mülki İdare Amirliği sisteminin yeniden yapılandırılması ve işlevsel etkinliğe tekrar kavuşturulması gerekmektedir.

Türkiye’de il sisteminin yönetsel mekanizmasının halk tarafından benimsenmediğine dair herhangi bir bilimsel çalışma yoktur (Sanal, 200;68). Ancak yönetim sisteminin işleyişinden memnuniyetsizlik söz konusudur. Bu bakımdan il sisteminin günün gelişmelerine uygun, ihtiyaçlara, istek ve beklentilere cevap verecek bir şekilde yeniden düzenlenmesi ve yapılandırılması gerekliliği vardır. Alternatif sistem arayışları, il sisteminin yenilenmesi üzerinde yoğunlaşmalıdır.

Günümüzde Mülki İdare Amirleri tarihsel süreçten kaynaklanan durumları gereği, bulundukları yörede devletin tek ve en yetkili temsilcileri olarak görev yapmakta, halkın her türlü sorununun çözülmesi için başvurduğu ilk ve çoğunlukla da tek mercii olmaktadır. Böyle bir durumda Mülki İdare Amirleri, Bakanlar Kurulundan mahkemelere kadar başka kurumlarca çözümlenebilecek sorunlar da dahil çok çeşitli konularla karşılaşmaktadırlar. İşte bu noktada aza-

lan ve daraltılan olanak ve yetkilerle toplumsal gelişmeye bağlı olarak giderek artan sorunların çözümünde büyük zorluklar ortaya çıkmaktadır. Sonuçta gerek kişisel insiyatifleri ve girişimcilikleri, gerekse tarihsel ağırlıklarına dayanarak görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadırlar (Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, 1976; 95). Ancak iş yapmak ve hizmet üretmek giderek artan ölçüde zorlaşmaktadır. Bir tarafta toplumun artan sorunları, diğer tarafta yetkileri ve olanakları azaltılan, halkın sorunlarını çözmekle sorumlu tutulan mülki idare amirleri bulunmaktadır. Mülki idare amirleri İl İdaresi Kanununun 26 ve 38. maddelerine göre halkın dilek ve ihtiyaçlarını dinleyerek gereğini yapmakla görevlidirler.

Mülki idare amirliği sistemi, bugün, olağan dönemlerde **“havale mercii”**, olağanüstü durumlarda da **“cankurtaran”** ya da **“ilkyardım”** görevini yapan bir kurumdur (Tutum, 159).

Yıllar içerisinde mülki idare amirliği sanki İçişleri Bakanlığı’nın taşradaki yüksek yöneticiliği gibi algılanır olmuştur. Oysa mülki amirler ekonomik ve sosyal hizmetlerle yükümlü kuruluşlar arasında eşgüdüm ve işbirliğini sağlayacak devlet görevlileri olmalıdırlar.

3. ÖRGÜTLER VE YÖNETİM SİSTEMLERİ

Örgütler biçimsel ve doğal örgütler olarak nitelendirilebilmektedir. Doğal örgütler, ilişkileri, tutumları, gelenekleri ve davranışları ile biçimsel örgütü etkilerler. Örgütün kurumsal yönünü biçimsel yanı, bireysel yönünü ise doğal yanı kapsar (Çetinkanat, 1988:6).

Örgütler yöneticilerin ve işgörenlerin yetenekli, eğitimli, yetişmiş, uzmanlaşmış, donanımlı, bilgili ve yeterli olmalarının yanında işe, iş yerindeki çalışma arkadaşlarına, meslektaşlarına, örgüte ve çalışma ortamına ilişkin pozitif düşünce ve tutumlara sahip olmasını da önemsemek durumundadırlar. Yöneticilerin ve çalışanların mesleki tutum ve davranışları, iş ilişkileri, işe yönelik kararları ve değer yargıları ile birlikte hayata ve işe bakış açıları da örgütlerin başarı, verimlilik ve gelişimleri açısından çok anlamlı kavramlardır (Pehlivan, 1998: 197).

Özellikle 1960’lı yıllardan bu güne örgütlerle ilgili problemler araştırmalara konu olmakta, yöntem ve kuramlar geliştirilmek suretiyle ilerlemeler kaydedilmektedir. Sosyal teknoloji örgütsel davranış bilimlerini de referans alarak örgütsel değişim ve ilerlemelere öncülük etmekte, insanların ve endüstrinin problemlerine ve çözüm isteklerine yardımcı olmaktadır. Grup sorunlarının çözümü, grup hedeflerinin belirlenmesi, grupların karar mekanizmalarının oluşturulması, personelin yetiştirilmesi, motivasyon yönetimi, personelin ve örgütün amaçlarının tespiti, hedeflerin belirlenmesi gibi bir çok alanda yöneticilerin ve iş görenlerin etkililiğinin artırılmasında başarılı olmaktadır.

Yönetimde, ekonomide, teknolojiye, sosyal bilimlerde, ekolojide, işletmede, iş dünyasında ve diğer alanlarda görülen gelişmeler örgütsel davranış bilimini de etkilemekte, bu gelişme ve ilerlemelerin yansımaları olarak bir değişim gözlenmekte, problemlerin çözümü yönünde bir ilerleme olmakta, üretim sistemi ve değerler değişmektedir (Lau,1975: 8-9).

Gelişmiş ülkelerde örgüt ve örgüte ilişkin davranışlar çok geniş kapsamlı ve oldukça fazla sayıda araştırmaya ve incelemeye konu olmakta iken (Chevalier ve Segalla,1996), ülkemizde bu alanda çok sınırlı sayıda araştırma ve inceleme yapılmış olduğu söylenebilmektedir. Gerek kamu sektörü ve gerekse özel sektör bu açıdan zengin bir potansiyel taşımaktadır. Bir başka ifadeyle araştırılacak ve incelenecek birçok çalışma alanı ve çalışma materyali bulunduğu ifade edilebilmektedir. Özellikle mülki idare amirlerinin eğitime ilişkin tutum ve davranışları konusunda yeterli inceleme ve araştırma bulunmadığı görülmektedir.

Likert, örgütlerin yönetim sistemlerini dört başlıkta incelemiştir. Bunlar (Serengil, 1997:10-12):

1- (Sistem 1: görev eğilimli, otoriter ve biçimsel-sömürücü yönetim şekli); Yönetim astlara güven duymakta ancak ender olarak onların kararlara katılmasına olanak tanımaktadır. Amaçların saptanması ve kararların alınması üst yönetimde olmakta ve bunlar astlara emir komuta zinciri ile duyurulmaktadır. Ödül ve ceza yöntemi benimsenmekte, böylece fizyolojik ve güvenlik ihtiyaçları kısmen karşılanmakta olmakla birlikte zaten düşük düzeyde olan ast-üst ilişkilerine korku ve güvensizlik hâkim durumdadır. Kontrol ve denetim üst yönetim tarafından yapılmaktadır.

2- (Sistem 2: koruyucu ve otoriter yönetim şekli); Yönetimin astlara güveni var olmakla birlikte kararların önemli bir kısmı üst yönetimde alınmakta, birçok kararın astlara bırakılması belirli sınırlamalar çerçevesinde mümkün olabilmektedir. Ödül ve ceza kullanılmaktadır. Üstün astla ilişkisi bir lütf ve hediye olarak görülmekte, astın üstle ilişkisi de korku ve temkine dayanmaktadır.

3- (Sistem 3: danışıcı otoriter yönetim şekli); Yönetimin astlara önemli ölçüde güveni söz konusudur ancak bu tam bir güven değildir. Politikalar, amaçlar ve kararlar üst yönetimde belirlenmektedir. Bazı teknik kararlar alt kademelere bırakılmaktadır. Ast sorunları ile ilgilenme, ödül ve sınırlı oranda ceza görülmektedir. Kontrol süreci üst ve orta kademelerden alt kademelere göçertilerek astların sorumluluk duygusu geliştirilmektedir.

4- (Sitem 4: katılımcı ve demokratik yönetim şekli); Yönetimin astlara güveni vardır. Kararlar ve amaçların saptanması planlı, eşgüdümlü ve dengeli bir şekilde bütün örgüte yayılmış durumdadır. Haberleşme dikey hiyerarşi şeklinde olduğu gibi yatay hiyerarşi biçiminde de olabilmektedir. Alt kade-

melere amaç saptama, ödül arttırma, yöntem geliştirme ve etkinliklerin sonuçlarını değerlendirme ile kontrol sürecine katılma noktasında yetki ve sorumluluk verilmiştir. Ast-üst ilişkileri yüksek derecede güvenlik duygusu ve arkadaşlık düzeyinde yürümektedir.

İl ve ilçelerde yönetim sisteminin en üst noktasında konumlanan mülki idare amirlerinin yöneticilik anlayışları, tutum ve davranışları, sistemin diğer tüm unsurları üzerinde belirleyici, etkileyici ve yönlendirici işlev görebilmektedir.

Mülki idare amirlerinin iş doyumunu, örgütsel bağlılık, motivasyon gibi kavramlarla, planlama, eşgüdüm, denetim gibi yönetim süreçlerini çok iyi bilmeleri ve uygulamaları eğitim yönetimi açısından etkili ve başarılı bir tablo oluşturacaktır.

Yönetim sistemleri ve yönetim uygulamalarının katılımcılığı ve demokratikliği ile iş görenlerin iş doyum düzeyleri arasında yüksek bir ilişki olduğu saptanmıştır. Örgütlerin demokratikliği ve katılımcılığı arttıkça iş görenlerin iş doyum düzeylerinin de yükseldiği belirtilmiştir (Serengil, 1997:133). Böylelikle yönetim sistem ve uygulamaları kurumların verimliliğini ve başarısını etkileyebilecek temel olgulardandır. Bir başka ifadeyle yöneticilerin tutum ve davranışları, çalışanların işten aldıkları doyumunu, motivasyonlarını ve verimliliklerini etkilemektedir. Mülki idare amirlerinin eğitim kurumlarıyla, eğitim yöneticileriyle ve eğitimcilerle olan ilişkileri bu nedenle önem taşımaktadır.

4. EĞİTİM SİSTEMİ

Devletin büyük yatırımlarla topluma sunduğu eğitim hizmetlerine “Milli Eğitim Hizmetleri”, bu hizmetlerin verildiği kurumlara “Milli Eğitim Kurumları”, bu hizmetlerin tüm unsurlarıyla içinde yer aldığı yapısal bütünlüğe “Milli Eğitim Sistemi” denmektedir. Milli Eğitim Sistemi Devletin politika ve partiler üstü bir anlayışla belirlediği esasları içeren Devlet Eğitim Politikasına göre yürütülmektedir (Varış,1984:9).

Eğitim sisteminin merkezinde yer alan Milli Eğitim Bakanlığı teşkilatı, aşırı derecede merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Merkez örgütü, ülke eğitim sistemine ilişkin genel politika ve amaçların oluşmasında en etkin rolü olan, yüksek düzeyde karar verme, planlama, örgütleme ve eşgüdümleme organıdır. Bakanlığın taşradaki temsilcileri olarak mülki idare amirleri, Türk Eğitim Sistemi içerisinde yer alan üst düzey eğitim yöneticileridir. Eğitim yöneticiliği görevlerinin üstün bilgi, beceri, motivasyon ve yeteneğe sahip kişiler tarafından yürütülmesinin hem eğitim sistemi hem de toplumun geleceği açısından büyük önem taşıdığı düşünülmektedir. Ancak bilindiği kadarıyla eğitim sisteminin sayısal ve niteliksel görünümü, üst düzeydeki eğitim yöneticilerimizin, eğitime

yön ve biçim vermekte, bir başka deyimle eğitim sistemini yönetmekte başarılı olmadıklarını göstermektedir. Bu başarısızlıktan kaynaklanan sorunun tüm boyutlarıyla incelenmesi ve araştırılması önem taşımaktadır (Kaya, 1999:179-181).

Eğitim sisteminin başarısı ve kalitesi tartışılmakta ve sorgulanmaktadır. Eğitim sisteminin içerisinde yer alan hemen bütün taraflar bu tartışmanın içerisinde yer almaktadırlar. Beklentilerin karşılanmadığı ve genel bir memnuniyetsizliğin olduğu söylenebilmektedir. Eğitimi geliştirme çabalarına karşın niteliğe ilişkin sorunlar artarak devam etmektedir. Farklı bir araştırmanın konusu olmakla birlikte eğitim sisteminin başarısı, etkililiği, verimliliği ve kalitesi; bu sistem içerisinde bulunan bütün unsurlarla ve özellikle eğitim yöneticilerinin niteliği ve düzeyi ile yakından ilişkili olduğu düşünülmektedir. Uygulamada eğitim yönetimi ve yöneticileri ele alındığında Milli Eğitim Bakanlığı merkez örgütü yöneticileri ile birlikte mülki idare amirlerinin Türk Eğitim Sistemi içerisinde özellikli bir konumları bulunmaktadır. Bir bütün olarak eğitim yöneticileri ve işgörenlerinin yetişmişlik düzeyleri, yetenekleri, bilgi ve becerileri, donanımları, olanakları, amaçları, değer yargıları, eğitime bakış açıları, sahip oldukları ilke ve prensipler milli eğitimin hedeflerine ulaşılmasında belirleyici etken olabilmektedir. Bu özelliklerde görülen olumsuzluklar amaçlara ulaşılmasını zorlaştırabilmektedir (Balay, 2000: 6-7).

Türk Eğitim Sisteminin özellikle son yüz elli yıldan beri teknisyen ve bürokrat yetiştiren ama aydın ve bilim adamı yetiştiremeyen ve bu nedenle topluma nitelik kazandırma ve yeniden üretimi sağlayan bir kurumsallaşma sağlayamayan, popülist politikaların da bir sonucu olarak adeta herkese diploma temin etme durumunda bulunan, orta öğretimde bütün bilim dallarında ihtisaslaşmanın tam gerçekleştirilemediği, özellikle klasik kültür ve dil eğitiminin iyi yapılamaması dolayısıyla topluma tam nüfuz edemeyen bir sistem haline geldiği ileri sürülmektedir (Ortaylı,2007: 205-209).

Milli Eğitim Bakanlığının görevleri kanunda belirtilmiştir(1739 s.K.:2.md). Buna göre Bakanlığın görevleri: “Atatürk İnkılap ve İlkelerine ve Anayasada ifadesini bulan Atatürk Milliyetçiliğine bağlı, Türk Milletinin milli, ahlaki, manevi, tarihi ve kültürel değerlerini benimseyen, koruyan ve geliştiren, ailesini, vatanını, milletini seven ve daima yüceltmeye çalışan, insan haklarına ve Anayasanın başlangıcındaki temel ilkelere dayanan demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilen ve bunları davranış haline getirmiş vatandaş olarak yetiştirmek üzere, Bakanlığa bağlı her kademedeki öğretim kurumlarının öğretmen ve öğrencilerine ait bütün eğitim ve öğretim hizmetlerini planlamak, program-

lamak, yürütmek, takip ve denetim altında bulundurmak” şeklinde ifade edilmiştir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere Bakanlık merkez örgütü Eğitim Sisteminin stratejik bir unsurunu oluşturmaktadır.

5. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN EĞİTİM YÖNETİCİLİĞİ

Eğitim ve öğretim ile ilgili kararlar almak biçimsel bir süreç olarak değerlendirilebilmektedir. Bu kararlar merkezi yönetimin başkent örgütünde bulunan ilgili devlet kuruluşlarının hiyerarşisini izlemektedir. Bu hiyerarşi merkezde bulunan Milli Eğitim Bakanlığından başlamakta, il ve ilçelerde mülki idare amirleri ile devam etmekte ve yerel bir okulda son bulmaktadır (Varış, 1984:125).

Bir ilde ve ilçede kamu kurumlarında görev alan görevlilerin, bir başka deyişle kamudaki insan kaynaklarının etkili kullanılıp kullanılmadığı, eğitim yöneticilerinin, eğitimcilerin ve eğitim kurumlarının durumu, hem bireysel açıdan hem de toplumsal açıdan gelişme, değişme ve ilerleme yönüyle büyük önem taşımaktadır.

Yönetici davranış ve uygulamalarının, işgörenlerin iş doyumlarını, örgütsel bağlılık düzeylerini, verimliliklerini ve diğer bazı örgütsel tutum ve davranışlarını etkilediğine dair yaygın bir kanı vardır. Örneğin örgüt tarafından desteklenmediğini düşünen, karar alımında sınırlı rol alan ve iş rolü ve performansı hakkında geribildirim almayan bireyler genellikle düşük bağlılık göstermektedir. Örgütte ağırlıklı olarak uygulanan liderlik stili örgütsel bağlılığa olumlu veya olumsuz yönde etki edebilmektedir (Terzi ve Kurt,2005). İl ve ilçelerde liderlik rolünü ve görevini mülki idare amirleri yürütmektedir. Dolayısıyla mülki amirlerin liderlik tarzları ve anlayışları önem taşımaktadır. Tutum ve davranışlarıyla eğitim sisteminin etkiliğini, verimliliğini ve başarısını belirleyebilmektedirler.

Örgütsel amaçlara bağlılık, belli bir görevin başarı derecesini nitelik ve nicelik yönünden yükseltmekte, devamsızlığın, verimsizliğin ve işgücü kaybının azalmasına katkıda bulunmakta, bireyi, örgütsel yaşam ve en üst düzeyde sistem başarısı için gerekli birçok gönüllü eyleme yöneltmekte ve bu yönde motive etmektedir. Bununla birlikte iş görenlerin örgütsel amaçlara bağlılıklarının sağlanamaması durumunda veya bağlılığın azalması sonucunda ise stres ve tükenmişlik ortaya çıkmaktadır. Yapılan araştırmalar, işlerinde yüksek düzeyde doyum sağlayan ve örgütlerine güçlü bir biçimde bağlılık duyan iş görenlerin, geri çekilme davranışlarından sakındıkları, etkili bir şekilde motive oldukları ve işlerine bağlılıkta devam ettiklerini göstermiştir. Çünkü örgütsel amaç ve değerlerin içselleştirilmesi ve onlara güçlü bağlılık, her şeyden önce en etkili güdü tarzla-

rından biridir. Bu güdü tarzı, klasik örgüt politikasının sınırları içinde uyarılması en zor olanı olarak görülmektedir. İçselleştirmenin derecesi, örgütsel amaçların kendi özelliklerine ve bunların bireyin gereksinim ve değerleriyle olan uygunluğuna bağlıdır. Böyle bir güdüleme sonucunda yüksek verimliliğe, sistemin başarısı için üst düzeyde gönüllü işbirliğine ve yaratıcılığa yönelen örgüt üyeleri, kendilerini, örgütün diğer üyelerine içten ve moral olarak bağlarsa; kendilerini örgütün bir parçası, örgütü de kendilerinden bir parça gibi görebilmektedirler. Örgüt bir spor takımına veya bir orkestraya benzetilebilir. Bu durumda takımın bazı oyuncularının iyi olması iyi bir takım için, bazı sazlarda iyi olmak da iyi bir orkestra için yeterli değildir. Başarılı, uyumlu ve ahenkli bir oyun ve müzik için her bir oyuncu ve enstrüman ayrı ayrı önemli ve değerlidir. Oyuncuların bazılarının iyi performans göstermesi, bazılarının oyun düzenini bozması oyun sonucunu olumsuz olarak etkileyebileceği gibi orkestra içinde de yaylı sazları önemseyip, nefesli olanları ihmal etmekle orkestranın iyi müzik yapması mümkün olmaz. Bu bakımdan yönetimin görevi, başta insan gücü kaynağı olmak üzere örgütün bütün kaynaklarını örgütün amaçları için etkili, verimli, hızlı, ekonomik ve yerinde kullanmaktır (Türk, 2003).

Taşrada mülki idare amirleri bütün kamu kurumlarının oluşan adeta bir orkestranın yönetimini yapmaktadırlar. Eğitim kurumları da bu sistem içerisinde yer almaktadır. Bütün kurumların uyumlu bir şekilde hizmet üretmesi iyi bir orkestra yönetimi ile mümkündür. Eğitim sistemi; aile kurumu, sağlık sistemi, emniyet ve asayiş (güvenlik) kurumları, sosyal ve ekonomik işleyiş gibi birçok çevresel faktörle yakından ilişkilidir. Bütün bu kurumların birbirleriyle son derece uyumlu, işbölümüne dayalı işbirliği içerisinde çalışmalarını mülki idare amirlerinin bilgi, beceri ve yeteneğine büyük ölçüde bağlıdır. Eğitim sisteminin başarısı bütün sistemin uyumlu, dengeli ve ahenkli çalışmasına dayalı olacaktır.

Eğitim sisteminde özellikle niteliğe ilişkin sorunların, sistemde görev yapan eğitimcilerin ve eğitim yöneticilerinin bilgi birikimleri, eğitim düzeyleri, liderlik tarzları, görevleri ile ilgili tutum ve davranışları, iş doyumu ve işe bağlılık düzeyleri ile ilişkili olduğu söylenebilir. Örneğin eğitimcilerin iş doyumları ile işlerine ve okullarına dönük bağlılıklarında son yıllarda artan oranda bir düşmenin olduğu gözlenmektedir. Doyumdaki ve bağlılıktaki bu azalmanın, sistemdeki insan kaynaklarının etkin bir biçimde kullanılmaması, motivasyon eksikliği ve bağlılık geliştirme stratejilerinin yeterince uygulanmamasıyla yüksek düzeyde ilişkisi bulunmaktadır. Bu konuya ilişkin değerlendirme, sistemi geliştirme ve başarıya ulaştırmada insan faktörünün büyük ölçüde ihmal edildiği gerçeğini öne çıkarmaktadır (Türk,2003).

Eğitim sistemi içerisinde her unsurun ve her bir iş görenin sistem içinde önemli olduğu, insan kaynağının yerinde, etkili, verimli ve ussal kullanılması ile insana hak ettiği değeri vermenin iş doyumu ve örgütsel bağlılık üzerinde olumlu etkileri olacağı düşünülmektedir. Bu görevlerin yerine getirilmesinde lider yönetici rolünde olacak mülki idare amirlerine büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir.

Her şey, Blanchard ve Johnson'a göre örgütlerde yöneticiler davranış türleri açısından otokratik, demokratik ve ilgisiz olmak üzere çeşitli adlar altında sınıflandırılabilir. Yöneticinin davranışı, iş görenlerin tutum ve davranışları, başarıları, çalışma anlayışları, iş doyumları ve örgütsel bağlılıkları üzerinde etki yaratabilmektedir. Etkili yöneticilerin, demokratik, otokratik ve ilgisiz davranış türlerini yer ve zaman açısından isabetli, ölçülü ve dengeli bir şekilde uygulamaları, bir başka ifadeyle her üç davranış türünün olumlu yönlerini birleştirmelerinde yarar görülmektedir. Olumlu inanç ve tutumlarını, olumlu davranışlarla uygun ve ölçülü bir şekilde birleştiren yöneticilerin, örgütteki diğer iş görenler üzerinde güçlü ve olumlu bir izlenim bıraktıkları, bu izlenimlerin, inanç ve eylemlerinde iş görenlerin başarısını ve çalışmasını şekillendirebileceği çeşitli araştırmalarla ortaya konmuştur(Terzi ve Kurt, 2006).

6. MÜLKİ İDARE SİSTEMİ - EĞİTİM SİSTEMİ İLİŞKİSİ

Türk eğitim sistemi ve idare sistemi birlikte düşünüldüğünde, mülki idare sisteminin eğitim sisteminin yürütülmesi ve uygulanması aşamalarında önemli bir işlev gördüğü ortaya çıkmaktadır. Ekonomik ve sosyal kalkınma, eğitim ve kültür hizmetleri, toplumsal hizmetler gibi birçok alanda görevli olan mülki idare sistemi, eğitim sistemi ile yakın bir çalışma içerisinde olmak durumundadır.

Bütün ülkelerde eğitim bir devlet politikası şeklinde oluşturulmaktadır. Bu noktada devlet adına Eğitim Bakanlıkları bu politikanın oluşumunda etkin rol oynamaktadırlar. Bu nedenle eğitim politik varsayım ve tercihlerle koşullandırılmaktadır. Devletin politik anlayışı eğitim üzerinde belirleyici bir konumdadır. Bu ise politik kuvvet dağılımı yöntemiyle ilgilidir. Politik yetkileri kullananların eğilim ve eğitimleri bu yetkilerin kullanımını da etkilemektedir. Başka bir deyimle, iyi ve kaliteli bir eğitim, sağlıklı ve iyi bir politikayı; iyi politikada sağlıklı, düzenli ve iyi bir eğitimi oluşturmakta ve bu süreç birbirini izlemektedir (Varış,1984:140). Eğitim politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında mülki idare amirleri önemli roller üstlenmektedirler.

Milli Eğitim Bakanlığı ile üniversiteler, bilgi çağında diğer ülkelerle rekabet edebilecek nitelikte ve geleceğin güvencesi olabilecek vasıflara sahip insan kaynaklarını çağın gereklerine uygun şekilde yetiştirecek olan eğitim çalışan-

larını ve eğitim yöneticilerini yetiştirme, geliştirme ve donatma konusunda görev ve yetki sahibi iki kurum olarak plan, program ve proje geliştirmek amacıyla bilimsel araştırmalar yapmak ve bunları uygulamak durumundadırlar (Serengil,1997:6).

İnsan kaynaklarının yönetilmesinden ve geliştirilmesinden sorumlu olan kurumlarda görev yapan personelin nitelikleri, eğitim durumları ve diğer özellikleri, insan kaynaklarının geliştirilmesi sürecinde önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Buluç, 1997:11). Bu nedenle alınan kararların uygulanması veya bir başka deyişle yönetim faaliyetleri sonucunda; her derecedeki eğitim kurumları ile bu kurumlardaki insanların nitelikleri, eğitimleri, davranışları, motivasyonları, iş doyumları ve örgütsel bağlılıkları gibi birçok yönetsel boyut üzerinde etkili olabilen Mülki İdare Amirlerinin eğitim yöneticileri olarak tutum ve davranışları büyük önem taşımaktadır.

A. Eğitim Sisteminde Valinin Konumu

Mülki bölümlerden ilk kademeyi oluşturan il yönetiminin başı validir. Merkezi yönetimin taşradaki en yüksek yöneticisi, görevlisi ve temsilcisi olan Vali ili yetki genişliği ilkesine göre yönetmektedir. İl sisteminin benimsendiği ülkemizde Vali, il genel yönetiminin başı ve mercii olup, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olup, bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Buna göre valiye hem idari hem de siyasi nitelikte işlevler yüklenmiştir. Valilik istisnai memurluk statüsündedir. Vali ilde Milli Eğitim Bakanının temsilcisi olarak eğitim sisteminin sevk ve idaresinde yetkili ve görevlidir.

Kaymakam da ilçe genel yönetiminin başı ve mercii olup, Hükümetin temsilcisidir. Vali ve kaymakam il ve ilçenin genel yönetiminden sorumlu olarak benzer yetki ve sorumluluklara sahiptirler (İl Genel Yönetimi; 28).

Valiler, İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar. İl İdaresi Yasasına göre Valililerin Eğitim Sistemi ile ilgili görevleri şöyle özetlenebilir:

- a. İldeki Milli Eğitim Bakanlığı teşkilatları valinin emri altındadır.
- b. Valiler İlde eğitimin genel idaresinden Milli Eğitim Bakanına karşı sorumludur. Bakan eğitim sistemi ile ilgili işlerden dolayı valilere re'sen emir ve talimat verir.
- c. İlde eğitim teşkilatına ait bütün yazışmalar valilikler aracılığı ile yürütülür.
- d. Vali il sınırları içerisinde eğitimle ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir, ilan ve uygulanmasını sağlamak için gereken tedbirleri alır, genel emirler çıkarır.

e. Vali Milli Eğitim Bakanlığına bağlı her derecedeki eğitim kurum ve kuruluşlarını denetler, teftiş eder.

f. Vali eğitim sisteminin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekle sorumludur.

g. Vali ilde Milli Eğitim Bakanlığına bağlı teşkilatı ve bu teşkilatlardaki memurları denetler, teftiş eder, bunlardan görevi başında kalmalarında sakınca bulunanları görevden uzaklaştırır.

B. Eğitim Sisteminde Kaymakamın Konumu

İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Mülki bölümlerden ikinci kademeyi oluşturan ilçelerde, kaymakam hükümetin temsilcisi olup ilçe genel idaresinden sorumlu olarak bakanlıkların ilçedeki teşkilatlarının amiridir. İlde olduğu gibi ilçede de Milli Eğitim Bakanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar mülki idare amirinin sorumluluğundadır.

İl İdaresi Yasasına göre Kaymakamların Eğitim Sistemine ilişkin görevleri aşağıda özetlenmiştir;

a. Kaymakamlar valinin sorumluluğu altında ve onun gözetim ve denetiminde görev yaparlar.

b. Kaymakamlar eğitimle ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasından sorumludurlar. Eğitim sisteminde yer alan bütün müesseseler kaymakamlar tarafından denetlenir ve teftiş edilir.

c. Kaymakamlar ilçede eğitimin her yönden genel idare ve genel gidişinden sorumludurlar.

d. Kaymakamlar Milli Eğitim ilçe teşkilatları ve memurlarının çalışmalarını gözetim ve denetim altında bulundururlar.

e. Kaymakam her yıl ilçedeki eğitim teşkilatını teftiş eder.

C. Eğitim Sisteminde Bucak Müdürünün Konumu

Günümüzde fiilen uygulama alanı olmayan bucaklar; mülki yönetim bölümlerinden üçüncüsüdür. İl İdaresi Kanununa göre bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür.

Bucaklar İl ve İlçeler gibi kanunla değil, yönetsel bir kararla kurulur. Bucak kurulması İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile olmaktadır. Yıllar içerisinde bucaklar fiilen tasfiye edilmiş, gelişim gösteren bucaklar ilçeye dönüştürülmüştür (Gözübüyük, 1997; 107).

Bucak müdürü bucaktaki en büyük hükümet memuru ve temsilcisidir. Bucağın eğitim yönetiminden Bucak müdürü sorumludur. Eğitimle ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasını sağlar. Eğitim kurumları bucak müdürünün gözetim ve denetimi altındadır.

7. HALKIN MÜLKİ İDARE AMİRLERİNDEN EĞİTİME İLİŞKİN BEKLENTİLERİ

Mülki Amirler, yasaların kendilerine verdiği görevleri yapmanın yanında yasalarla görevlendirilmelerine bakılmaksızın halkın istek ve beklentileriyle de karşı karşıyadırlar. Mülki amirlerin davranışlarının belirlenmesinde bu iki etken en önemli belirleyicilerdir. Ancak kimi zaman yasaların verdiği görevlerle halkın beklentileri örtüşmemektedir.

Eğitim sosyal ve ekonomik kalkınmada üstlendiği rolden dolayı sosyal ve ekonomik bir görev olarak tanımlanmalı ve eğitim hizmetlerinin yerine getirilmesi en öncelikli görev sayılmalıdır.

Mülki amirlerin görevlerini yaparken daha çok halkın istek ve beklentilerini dikkate almaları ve ona uygun şekilde hareket etmeye çalışmaları demokratik yönetim sistemlerinin gereğidir. Bu nedenle gerek yasaların verdiği, gerekse halkın beklentilerinin tahmin edilmesi bağlamında eğitim hizmetlerinin de içinde yer aldığı sosyal ve ekonomik görevler en öncelikli sırada bulunmalıdır.

Daha önce yapılan araştırmalara göre genellikle mülki amirlerin önemli bir bölümü, yasaların kendilerine verdiği temel görevin kamu düzeninin ve kolluk hizmetlerinin düzgün yürütülmesi olduğunu düşünmektedirler. Buna karşılık halkın mülki amirlerden geleneksel kolluk görevlerinden daha çok eğitim kültür hizmetleri de dâhil olmak üzere sosyal ve ekonomik alanda hizmet beklediğini söylemek mümkündür. Ancak bu eğitim-kültür ve sosyo-ekonomik beklentinin yasalarda aynı oranda yer almadığını söyleyebiliriz. Genellikle yasalarda eğitim-kültür ve sosyo-ekonomik görevler olarak bu alanda denetim, teşvik, genel gözetim, eşgüdüm gibi sınırlı eylem ve işlemler sayılmaktadır.

Günümüzde halkın mülki amirlerden eğitim-kültür ve sosyo-ekonomik alanlarda çalışılmasını istemesi son derece doğaldır. Eğitim ve bilgi teknolojilerinin, sanayinin, ekonominin ve iletişimin büyük bir hızla ilerlediği, bilgi çağında elbette yapılması gereken bu alanlarda etkin ve yeterli çalışmanın yapılabilmesidir. Ülkenin her noktasında bu ihtiyacı görmek ve karşılamak yönetimin en öncelikli görevlerindendir. Bu anlamda merkezi idarenin temsilcisi olarak mülki amirlerin de bu konuya yönelmeleri gerekmektedir.

Yasalarda öngörülmemiş olmasına rağmen, halk her türlü sorunun çözümünü mülki idare amirlerinden beklemektedir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi halkın her soruna çözümü devletten ve dolayısıyla devletin temsilcileri olarak gördüğü mülki idare amirlerinden beklemesi, diğeri ise mülki amirlerin kişisel çabaları ve inisiyatif kullanmaları sonucu birçok alanda yasaları da zorlayarak çözüm için uğraş vermeleri ve çalışma yapmalarıdır. Böylelikle halk bu örnekler karşısında beklentisini sürdürmekte ve her konuda aynı gayreti istemektedir. Kimi zaman da bu konularda mülki idare amiri halk tarafından tek ve en önemli yetkili ya da görevli olarak kabul edilmektedir (Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, 1976; 116).

Yıllar içerisinde devlet kurumlarının aşırı büyümesi, örgütlerin ve dolayısıyla taşra teşkilatlarının da büyümesine yol açmıştır. Kamu hizmetlerinin artması ve çok çeşitli hale gelmesi bu durumu ortaya çıkarmıştır. Ancak bu büyüme bürokrasiyi, hantallığı ve verimsizliği de beraberinde getirmiştir. Mülki idare amirleri adeta evrak trafiğini idare eden, her an her konunun merkeze taşınmasına aracılık eden, merkezden gelen yanıtları da ilgili yerlere tebliğ eden posta görevlisi durumuna düşürülmüştür. Bu yapı sadece evrak üreten, hantal ve yavaş işleyen, verimsiz çalışan ussallıktan ve rasyonellikten uzak bir bürokrasi görüntüsü vermektedir. Neredeyse yöneteni ve yönetileni ile tüm halk bu yapıdan şikâyetçidir. Bu kadar çok yakınılan, beğenilmeyen ve karmaşık olarak değerlendirilen bir yönetsel yapının ve bu yapının temel taşı olan mülki idare amirliği sisteminin demokratik kurallar çerçevesinde, halkın talepleri doğrultusunda, sürekli gelişen ve kendisini yenileyen bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Özetlemek gerekirse; günümüz koşullarında mülki idare amirliği sisteminin halkın istek ve beklentilerini karşılayabilecek yeni bir düzleme oturtulması ve bu düzleme uygun şekilde yasal çerçevenin de yeniden belirlenmesi gerekliliği vardır. Sadece asayiş ve güvenlik alanlarında değil, özellikle eğitim başta olmak üzere ekonomik ve sosyal hayatta daha aktif rol ve işlevler üstlenmesi bir zorunluluktur. Böyle yapıldığı takdirde yerelde bulunan toplumsal, ekonomik, sosyal güç ve kaynaklar eğitim sistemi aracılığı ile ülke ekonomisinin hedefleri doğrultusunda, en yetkili kişiler ve kurumlarca verimli bir şekilde kullanılabilir. Toplumun neredeyse üçte birinin yaşadığı kırsal alanda eğitim sisteminin ve mülki idare sisteminin görev ve sorumlulukları daha ağırlıklı ve öncelikli bir durumdadır. Özellikle kırsal alanda halkın beklentilerinin de hesaba katılarak yerel güç ve olanaklar eğitimcilerin ve eğitim yöneticilerinin önderliğinde seferber edilmelidir.

8. SONUÇ

Türk eğitim sistemi ve mülki idare sistemi son yıllarda daha sık tartışılan devletin iki ana işlevini yerine getiren kurumlardır. Bu kurumlarda ortaya çıkan nitelik sorunu bütün kurumları olumsuz olarak etkileyebilmektedir. Son yıllarda yapılan bütün çalışmalara ve gayretlere rağmen gerek eğitim sisteminin gerekse mülki idare sisteminin sorunları azalmak yerine daha da artmaktadır. Toplumun bütün kesimleri, siyasal, ekonomik ve sosyal alanda bulunan herkes, eğitimde ve yönetimde beklenen amaçların gerçekleştirilemediğinden yakınmakta ve eğitim sisteminin ve mülki idare sisteminin başarısını, etkililiğini, verimliliğini ve kalitesini tartışmakta ve sorgulamaktadır.

Eğitim sisteminde niteliğe ilişkin sorunlar, sistemde görev yapan her düzeyde yöneticileri ve mülki idare amirlerini yakından ilgilendirmektedir. Eğitim sisteminde başarının sağlanması ve gerekli stratejilerin yeterince uygulanabilmesi için eğitim sisteminin bir parçası olarak mülki idare amirlerinin eğitim yönetimi ve denetimi alanında bilgi sahibi olmaları büyük önem taşımaktadır. Eğitim sistemi içerisinde; insan kaynaklarının etkili kullanımıyla ve eğitim stratejilerinin birlikte uygulanması sorunların çözümüne katkıda bulunabilecektir. Bu nedenle mülki idare amirleri eğitim hizmetlerinin daha iyi düzeylerde verilebilmesi ve geliştirilmesi için strateji üretilmesi ve buna bağlı olarak daha kaliteli, nitelikli ve başarılı bir eğitim sisteminin yürütülmesi için gayret göstermelidirler. Mülki idare amirlerinin eğitimin sorunları ile ilgilenmeleri bu sorunların çözümüne yarar sağlayabilecektir.

Eğitim sisteminin gelişme, değişme ve yenilenme boyutunda yapılması gereken çalışmalara ışık tutmak ve destek olmak açısından mülki amirlerin eğitime ilişkin tutum ve davranışlarının incelenmesi, araştırılması ve bilinmesi çok büyük önem taşımaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı taşra örgütünde yer alan insan kaynağının etkili istihdamı eğitim sistemi açısından büyük yararlar sağlayacaktır. Eğitim kurumlarında insan kaynağının iyi yönetilebilmesi ve sistemin iyi işletilmesi, ilk önce eğitim yöneticilerinin iyi yönetilmesini ve üst yönetim sistemin iyi işlemlerini gerektirmektedir. Bu noktada mülki idare amirlerine büyük görev ve sorumluluk düşmektedir.

Eğitim sisteminde yer alan yöneticilerin, mülki amirlerin ve eğitimcilerin durumlarının bilinmesi, eğitim yöneticileri ile eğitimciler arasındaki ilişkilerin sağlıklı ve etkili olarak yürütülmesi, eğitim yönetimi alanında yönetsel etkinliklerin, hukuksal, sosyal ve psikolojik düzenlemelerin daha isabetle ve etkililikle yapılmasını sağlayabilecektir.

Sağlıklı bir eğitim sisteminde eğitim yöneticileri ve mülki amirler ile eğitimciler arasında yeterli seviyede iletişim olması beklenmektedir. Bu durum tüm eğitim politikalarını ve uygulamalarını olumlu olarak etkileyecek ve eğitim görevi daha başarılı bir şekilde yerine getirilebilecektir.

Eğitim sisteminin önemli, stratejik ve bütünleyici öğelerinden olan mülki idare amirlerinin eğitimle ilgisinin, tüm eğitim yönetimini doğrudan etkileyebilecek, etkili ve verimli eğitim hizmeti verilmesini belirleyebilecek etkenlerden olduğu düşünülmektedir.

Bilimsel gelişmeler ışığında eğitim sistemi içerisinde mülki amirlerin, eğitimcilerin ve eğitim yöneticilerinin her türlü tutum ve davranışlarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi; insan kaynaklarının daha iyi yetiştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması, sosyo-ekonomik kalkınmanın sağlanması, kültürel gelişme olumlu etki yapması, örgütsel davranışların geliştirilmesi bağlamında eğitim sisteminin gelişimine yapacağı katkılar dolayısıyla önem taşımaktadır. Eğitim sistemindeki iyileşmenin ve gelişmenin ülkelerin ve toplumların sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel gelişmişlik düzeylerine doğrudan ya da dolaylı etkilerinin de olduğu göz önünde tutulmalıdır.

Eğitim yöneticileri olarak mülki amirlerin ve eğitimcilerin, toplumun eğitim düzeyinin geliştirilmesine zaman ve kaynak ayırmalarının günümüz yönetim ve eğitim bilimleri çerçevesinde bir zorunluluk haline geldiği söylenebilmektedir. Özellikle yaratıcı, değişimci ve yenilikçi üretim sürecinde toplumun nitelikli bir eğitim sürecinden geçmesi, gelişme ve kalkınma boyutunda belirleyici bir rol üstlenebilmektedir.

Hızlı bir değişimin yaşandığı çağımızda, gelişme ve kalkınma için çok önemli ve etkin bir rol üstlenen eğitim sistemi içerisinde mülki idare amirlerinin ve diğer eğitim yöneticilerinin; başta eğitim yönetimi olmak üzere kamu yönetiminde yönetsel başarı sağlanması için çaba göstermeleri, ülke ve devlet yaşamı için çok önemli ve vazgeçilmez bir görev ve sorumluluktur.

Ülkemizde Eğitim Sistemi-Mülki İdare Sistemi ilişkileri alanında henüz yeterli sayıda ve düzeyde inceleme ve araştırmanın yapılmadığı görülmektedir. Bu bakımdan bu alanda yapılacak çalışmalar bu boşluğun doldurulmasına katkıda bulunabilecektir. Milli Eğitim Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığının eğitim sistemi ile ilgili politika geliştirilmesinde işbirliği yapmalarının eğitim sisteme büyük katkılar yapacağı, bu işbirliğinin ülkenin kalkınması ve gelişmesi açısından son derece yararlı olabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Balay, Refik, **Örgütsel Bağlılık**, Ankara: Nobel yayınları, 2000.
- Başaran, İbrahim Ethem **Türk Eğitim Sistemi** Ankara, 1993.
- Buluç, Bekir, “Milli Eğitim Bakanlığında İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 1997.
- Chevalier, Françoise, ve Michael Segalla, (Edited by) **Organizational Behaviour and Change in Europe**, Sage Publications, London, .(British Library Cataloguing in Publication data), 1996.
- Çetinkanat, A. Canan, **Örgütlerde Güdülenme ve İş Doyumu**, Ankara: Anı Yayıncılık, 2000.
- Çetinkanat (Paknadel), A.Canan, “Örgütsel İklim ve İş Doyumu”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, Haziran, 1988.
- Gözübüyük A.Şeref. **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, Ekim 1997, 10. Basım,
- İçişleri Bakanlığı, **İl Genel Yönetimi**, İç Düzen Genel Rapor, Kitap:5, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1972 C:1-2.
- Kaya, Yahya Kemal, **Eğitim Yönetimi: Kuram ve Türkiye’deki Uygulama**, Ankara, Bilim Yayıncılık, 4. Basım. 1999.
- Lau, B.James, **Behavior In Organizatios**, An Experiential Approach, The Irwin Series in Managament and The Behavioral Sciences, Richard D. Irwin, INC. 1975, U.S.A.
- Milli Eğitim Temel Kanunu,(1739 s.k) **Resmi Gazete**, 14574;24 Haziran 1973.
- Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (3797 s.k) **Resmi Gazete**, 21226; 12 Mayıs 1992.
- Ortaylı, İlber, **Osmanlı Barışı**, İstanbul: Timaş Yayınları 2007.
- Sanal, Recep, **Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, İçişleri Bakanlığı APK Yayınları, Ankara 2000.
- Serengil, Faruk Kadri, “**Milli Eğitim Bakanlığında Görevli Müfettişlerin Örgütlerindeki Yönetim Uygulamalarını Algulamaları ile İş Doyumları Arasındaki İlişkiler**”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.İ.B.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu, 1997.
- Terzi, Ali Rıza ve Türker Kurt, “İlköğretim Okulu Müdürlerinin Yöneticilik Davranışlarının Öğretmenlerin Örgütsel Bağlılığına Etkisi” **Milli Eğitim Dergisi**, <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/166>, Şubat 2006.
- Tutum Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara, 1994.
- Türkiye’de Mülki İdare Amirliği**, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Sistem ve Sorunlar, (Editör: Kurthan Fişek), Ankara, Kasım, 1976
- Türk, Ahmet **Eğitimde Örgütsel Bağlılık**, Eğitimcilerin Dünyası- 2003, <http://egitim1.sitemynet.com>- Ahmet Türk, 2003
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.**
- TÜSİAD, **Yerel Yönetimler Yasa Taslağı**, Ocak 1997, TÜSİAD Yayınları no:T/97-Varış, Fatma, **Eğitim Bilimine Giriş**, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları No:146, Ankara, 1984.
- <http://yayim.meb.gov.tr>, Aralık 2005
- www.meb.gov.tr/Aralık 2005
- www.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/Aralık 2005
- www.ogretmenlik.com. Aralık 2005

HESAP VEREBİLİRLİK ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ*

Hale BİRİCİKOĞLU⁴⁵

Serdar GÜLENER⁴⁶

GİRİŞ

20. yüzyılın üçüncü çeyreği ile birlikte ekonomik ve sosyal hayatta aktif olarak rol alan (müdahaleci) devlet anlayışında önemli bir değişim meydana gelmiştir. Bu değişimin ortaya çıktığı alanların başında kamu yönetimi sistemi gelmektedir. Müdahaleci devlet anlayışından beslenerek, yapı ve fonksiyon itibarıyla büyüyen bu sistemin en önemli zaaflarından birisi, yetki ve kaynakların kötü kullanılmasına bağlı olarak toplum nezdinde oluşan güven kaybıdır. Bu kaybın en aza indirilmesine dönük çabaların başında daha hesap verebilir bir kamu yönetimi sistemi oluşturmak gelmektedir.

Hesap verebilirlik, kendisine belirli bir yetki, kaynak ya da görev tahsis edilenlerin kendilerinden beklenildiği gibi davranıp davranmadıklarını belirlemeyi amaçlamaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde hesap verebilirlik mekanizmalarının yetersizliği, yeni hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulmasını ve mevcut hesap verebilirlik mekanizmalarının daha etkin bir şekilde kullanımını gündeme getirmiştir. Nitekim 1980'li yıllardan itibaren başta ABD ve İngiltere gibi ülkelerde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının denetim boyutunun en önemli unsurlarından birini hesap verebilirlik oluşturmaktadır.

Daha demokratik, katılımcı ve etkin bir kamu yönetiminin oluşturulması, kullanılan yetki ve kaynakların hesabının verilebilmesinden geçmektedir. Çalış-

* Bu makale V. Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAY-FOR) sunulan tebliğin yeniden gözden geçirilmiş halidir.

⁴⁵ Araştırma Görevlisi, Sakarya Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

⁴⁶ Araştırma Görevlisi, Sakarya Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

mamızda öncelikli olarak, hesap verebilirliğin tanımı yapılarak, ortaya çıkışı ve mekanizmaları üzerinde durulmuştur. Daha sonra geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş ile birlikte değişen hesap verebilirlik anlayışına değinilmiştir. Nihayet, son yıllarda ülkemizdeki yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ışığında hesap verebilirlik anlayışında meydana gelen değişimler ortaya konulmuştur.

1. Kamu Yönetiminde Yeni Bir Hesap Verebilirlik Anlayışının Ortaya Çıkışını Hazırlayan Faktörler

Tohumları 1980’lerden itibaren batılı kamu yönetimi sistemlerinde atılmaya başlanan ve son yıllarda ülkemizdeki birçok reformun tetikleyici unsuru olan “yeni kamu yönetimi” anlayışı, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği sağlamayı amaçlamaktadır.

Kendisini geleneksel kamu yönetimi anlayışının zaafı üzerine inşa etmiş olan bu yeni anlayışın ayırt edici niteliklerinden birisi de, demokratik ve saydam bir perspektifte, *hesap verebilir* bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Özellikle kamu yönetimine karşı kamuoyu güveninde meydana gelen azalma bunu zorunlu kılmıştır.

Liberal demokratik teorinin temel unsurlarından birisini; kontrol ve denge mekanizması kurarak iktidar gücünün kötüye kullanımının engellenmesi ve böylece gerek bireysel gerekse toplumsal düzeyde özgürlükler alanının korunabilmesi oluşturur (Cendon, 2004: 22). Böylesi bir düşüncenin ortaya çıkmasında, gücü kötüye kullanabilecek ve özgürlüklere zarar verebilecek aktörün devlet olacağı düşüncesi oldukça etkilidir. Dolayısıyla ortaya çıkabilecek zararların önüne geçilmesinde devletin ve toplumun sınır çizgilerinin belirlenmesi önem kazanmıştır.

Ancak bu sistemin 20. yüzyılın ikinci çeyreğinde ekonomik ve toplumsal bazı kriz ve sıkıntılar ile sarsıntıya uğraması, devletin özellikle sosyal alana daha fazla müdahalesini gündeme getirmiştir. O güne kadar hak ve özgürlüklere müdahale konusunda negatif bir tutum takınan devlet, bundan böyle daha pozitif ve yayılmacı bir tavır almaya başlamıştır. Artık ekonomik ve sosyal alanda aktif rol alan bir devlet söz konusudur (Cendon, 2004: 22). Bu durum özellikle bireysel özgürlükler adına önemli sıkıntılara yol açmıştır. Liberal devletin yerini alan ve refah devleti olarak adlandırılan bu yeni aktör, sağlıktan eğitime, ulaşımdan özel sigortacılığa kadar pek çok alanda faaliyette bulunmaya başlamıştır. Bu durum 1970’lerden itibaren neo liberal iktisatçılar tarafından ele alınmış ve devletin büyümesiyle beraber özgürlükleri sınırlandıran sorunların arttığı ve toplum refahının kötüleştiği ifade edilmiştir (Eryılmaz, 2007a: 19).

Sonuç olarak devlet, gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerin sayısı ve doğası itibariyle gittikçe büyümüş ve devasa bir yapıya bürünmüştür.

Devletin büyümesinin önemli bir sonucu da kamu yönetiminin gittikçe karmaşık bir hâl alması olmuştur. Devlet faaliyetlerini yürüten bu mekanizma, zamanla faaliyetlerdeki artışa paralel olarak büyümüştür. Büyüyen ve karmaşıkleşan her sistem gibi taleplere belli bir süre sonra cevap verme konusunda sorun yaşamaya başlamış ve yeni kamu yönetimi anlayışına uzanan sürecin ilk fitili böylece ateşlenmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında, geleneksel kamu yönetiminin mevcut sorunları çözmedeki başarısızlığının yanında çevresel unsurların da etkisi olmuştur. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle birlikte “bilgi”nin üretim unsuru olarak ortaya çıkması, yukarıda belirtildiği gibi ekonomi ve siyaset teorilerinde meydana gelen değişmeler, bireyin ve sivil toplumun öneminin artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler ile birlikte alternatif bilgi kanalları ile haberleşme sistemlerinin gelişmesi, özel sektörde rekabetle oluşan dinamizm yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında etkili olan çevresel faktörler olarak belirtilebilir (Eryılmaz, 2007b: 528-531).

Yeni kamu yönetimi anlayışının egemen kılmaya çalıştığı hesap verebilme sorumluluğunun temel amacı, kamu sektörünün toplum nazarında kaybetmiş olduğu güveni yeniden kazandırmaktır. Özel sektörün (yönetim), performans konusunda elde ettiği başarılar özellikle 1980’li yıllardan itibaren, kamu yönetiminde yapılmaya başlanan reformlarda öncü olmuştur. Birçok ülkenin kamu yönetiminde gerçekleşen reformlar, kendisine örnek olarak, başarılı özel sektör uygulamalarını almıştır. Yönetimcilik akımı olarak adlandırılan, işletme yönetim tekniklerinin, kamu yönetimine ithal edilmesinin (Al, 2002: 139), temel dayanağını bu başarılı uygulamalar oluşturmuştur. Bu bağlam içinde, “hesap verebilirlik” ilkesi de özel sektör kaynaklıdır.

Özel sektördeki iş uygulamalarında bir işlem ancak o işin sahibine ya da sahiplerine getirmiş olduğu fayda oranında başarılıdır. Yani ortaya çıkan sonuç getirdiği fayda ile değerlendirilmektedir. Hukuki ya da geleneksel olsun, yöneticilerin sorumluluğu şirketin (örgütün) ve şirket sahibinin menfaati ile yakından ilgilidir. CEO (İcra Kurulu Başkanı) ya da diğer üst düzey yöneticiler yönetim kuruluna, yönetim kurulu da hisse sahiplerine yani ortaklara karşı sorumludurlar. Dolayısıyla, üst düzey yöneticilerden yönetim kuruluna ve ortaklara doğru bir hesap verebilirlik ilişkisi söz konusu olmaktadır (Huges,

2003: 238). Bunun dışında özel sektörde hesap verebilirliğin gerçekleşmesini sağlayan farklı araçlar da (yöntemler) mevcuttur. Özel sektör kaynaklı olan böylesi bir mekanizmanın kamu yönetiminde de kullanılması, daha demokratik ve katılımcı bir yapının ortaya çıkması için oldukça hayati bir rol oynamaktadır.

2. Hesap Verebilirlik Kavramı

Hesap verebilirlik kavramı, ülkeden ülkeye çok farklı biçimlerde yorumlanmış hatta farklı uygulama alanları bulmuştur. Bir kısmı hesap verebilirliği yalnızca hesap verme sistemi olarak kabul ederken bazıları yapılması gerekenlerin raporlanması biçiminde değerlendirmişler, kimileri ise bu kavramı çok daha geniş bir perspektifte ele alarak, devlet mekanizmasının, yaptığı eylemlerden sorumlu tutulması şeklinde ifade etmiştir (OECD, 2005: 2).

Hesap verebilirliğin yönetim alanında ortaya çıkışı, ilk kez İngiltere’de gerçekleşmiştir. Hesap verebilirlik kavramının ortaya çıkışındaki temel etken finansal (mali) açıdan “hesap verebilmek” olmuştur. Feodal toplum düzeninin son dönemlerinde ticari sınıflar, kralın aşırı harcamalarından dolayı hesap vermesi yönünde baskıda bulunmuşlar (Moncrieffe, 1998: 389), böylece kralı, harcamaları dolayısıyla hesap verebilir kılmayı amaçlamışlardır.

Bugün, hesap verebilirliğe yapılan vurgunun artış sebeplerini açıklamaya çalışan çok çeşitli görüşler olmakla birlikte, iki temel yaklaşım öne çıkmaktadır. Bunlardan birisi ”ekonomik yaklaşım”, diğeri ise “kurumsal yaklaşım” şeklinde nitelendirilmektedir. Ekonomik yaklaşım, performansın en üst seviyeye çıkarılmasını, sürprizlerin yani beklenmeyen durumların ise en alt seviyede bırakılmasının amaçlanmasını ifade etmektedir. Burada esas olan, kontrol, denetim ve nezaret etmek gibi mekanizmaların kurulabilmesidir (Michael, 2005: 100). Kurumsal yaklaşım ise hesap verebilirliğin yükselişinde sosyal ve ekonomik birtakım dış aktörlere vurgu yapmaktadır. Buna göre sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişimler, hesap verebilirliğin yükselmesinde etkili rol oynamıştır (Michael, 2005: 101).

Hesap verebilirlik, en kısa ve basit şekliyle, bir kimsenin bir hareketi veya davranışı nedeniyle başka bir kimseye ya da organa hesap verme görevi ya da işlemi (Scott, 2000: 40; Doherty, 2001: 327) biçiminde tanımlanabileceği gibi, belirli bir görevi üstlenen ya da belirli bir harcamayı yapan herhangi bir kimsenin ilgili belge ve bilgileri, gerekli birimlere vermesi (Karakaş, 2005: 292) ya da kendilerine yetki verilenlerin, kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne derecede verimli kullandıklarını sergileme veya belgeleme sorumluluğu (Kesim, 2005: 270) şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Her ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın, hesap verebilirlikte esas olan belirli bir yetki ya da kaynağın kullanılıyor olması ve bundan dolayı sorumluluğa sahip olunmasıdır.

Hesap verebilirlik aynı zamanda, hiçbir otoritenin diğerlerinin gözetim ve incelemesinden muaf tutulamamasını da gerektirmektedir. Mahkemelerce yapılan inceleme, daha üst denetleyici kurula yapılacak temyiz başvurusu, bir ombudsman tarafından yapılacak soruşturma, özel bir kurul ya da komisyon tarafından yapılacak denetim, bir parlamento komisyonu tarafından yapılacak araştırma gibi çok farklı araçlarla hesap verebilirlik ilkesine işlerlik kazandırılabilir (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No 27)

Hesap verebilirlik, dışsal bir müdahalenin sonunda gerçekleşen bir süreci ifade etmektedir. Bu müdahaleyi doğuran belli bir görev ya da belirli bir finansal kaynağın yürütülmesi veya kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişi ya da organdan bir cevabın isteniyor olmasıdır. Bu cevabı isteyen ya üst bir otorite ya da denetimi gerçekleştirmekle ilgili başka bir organdır. Dolayısıyla özneden bağımsız bir etki söz konusudur. Bu bağlam içinde kamu yönetiminde hesap verebilirlik, kamu yönetimi çevresi içinde yer alan bir birimin ve onun çalışanlarının, birimin içinden veya dışından gelen farklı talepleri yönetmelerinden kaynaklanmaktadır (Romzek ve Dubnick, 1987: 228).

Hesap verebilirlik (accountability) ile karşılaştırılan hatta karıştırılan bir kavram “cevap verebilirlik” (answerability) olmaktadır. Cevap verebilirlik, kamu otoritesinin vatandaşların istek ve arzuları doğrultusunda kullanılması araçlarından birisi olarak karşımıza çıkar (Balci, 2003: 119). Bu yönüyle cevap verebilirlik, hesap verebilirliğin daha sınırlı ve doğrudan kullanılmasını ifade etmektedir. Ancak cevap verebilirlik, kamu yönetimi çevresi içinde yer alan belirli kurum ve grupların gelen taleplere bağlı olarak formel birtakım cevaplar üretmelerini sağlayarak (Romzek ve Dubnick, 1987: 228) istenen cevapların kamu gücü tarafından yönlendirilmesini kolaylaştırabilir.

Hesap verebilirliğin kavramsal olarak neyi ifade ettiği kadar nasıl bir sistem içinde gerçekleştiği de önem taşımaktadır. Yani kurulacak olan hesap verebilirlik mekanizmasının yapısı, en az hesap verebilirliğin kendisi kadar önemlidir. Bu mekanizmanın etkin bir biçimde oluşturulması, aynı zamanda hesap verebilirliğin etkinliğini ve verimliliğini belirleyecektir. Bu çerçevede Kanada Sayıştay (TBS) ve Hazine Sekreteryası (OGT) tarafından belirlenen etkin bir hesap verebilirlik mekanizmasının taşınması gereken unsurları şu şekilde sıralamak mümkündür (www.tbs-sct.gc.ca):

1. Hesap verebilirliğe muhatap olan tarafların rollerinin ve sorumluluklarının iyi belirlenmesi ve bunlar üzerinde tarafların mutabakata varmış olmaları gerekmektedir.

2. Ulaşılmak istenen hedefler, elde edilmesi tasarlanan başarılar ve alınan kısıtlamalar belirgin olmalı ve tarafların kabul edebilecekleri bir niteliğe sahip olmalıdır.

3. Hesap verebilirliğin taraflarının kapasiteleri (otoriteler, beceriler ve kaynaklar) taraflar ile açık bir şekilde ilişkilendirilmeli ve dengelendirilmelidir.

4. Ulaşılan hedeflerin ve performansın net bir biçimde tespit edilebilmesi için güvenilir ve sağlıklı bir raporlama gerçekleştirilmelidir.

5. Performansa ilişkin verilere ulaşıldıktan sonra performans hakkında aydınlatılmış ve bilgilendirilmiş inceleme ve geri besleme, hesap verebilirliğin taraflarınca yerine getirilmelidir.

2.1. Hesap Verebilirlik Çeşitleri

Tek bir hesap verebilirlik mekanizmasının varlığından bahsetmek oldukça güçtür. Hesap verebilirlik, sahip olduğu boyuta göre, kendi içinde ayrıma tabi tutulmaktadır. Bu çerçevede öne çıkan hesap verebilirlik türleri şu şekilde sıralanabilir:

2.2.1. Hiyerarşik (İdari) Hesap Verebilirlik

Hiyerarşik hesap verebilirlik, organizasyon içinde oldukça yüksek bir denetim imkânı sunan hesap verebilirlik türüdür. Burada organizasyon içi roller, denetim ilişkileri, kurallar, standart prosedürler ve çalışanların ya da organizasyonun tümünün performansının detaylı bir biçimde tanımlanması söz konusudur. Ayrıca ilişkiler, orgaizasyon içi direktifler ile sağlanan zorunluluklara dayanmaktadır (Radin ve Romzek, 1996: 61). Hiyerarşik hesap verebilirlikte dikey ve yatay olmak üzere iki boyut söz konusudur. Dikey hesap verebilirlik bir üstün bir astı denetlemesi, yani hiyerarşik bir denetim şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Yatay hesap verebilirlikte ise kamusal hizmetlerden yararlanan vatandaşlara karşı ya da denetçi, müfettiş, gözlemci, o konuyla görevlendirilmiş bir mahkeme, kamu denetçisi (ombudsman) gibi dış kaynaklı birtakım organlara karşı idarenin hesap verebilirliği söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, gerek kamu görevlileri gerekse yönetsel üniteler performanslarına ilişkin olan yasal prosedürlere ve hiyerarşik üstün verdiği talimat ve direktiflere sıkı bir bağlılık söz konusudur (Cendon, 2002: 34–38).

2.2.2. Hukukî (Yasal) Hesap Verebilirlik

Bu hesap verebilirlik türünde organizasyon içinden kaynaklanan bir etki söz konusu değildir. Organizasyona oldukça yüksek bir kontrol sağlamaktadır. Sürekli bir gözetim ve takip süreci söz konusudur. Gerçekleştirilen bu gözetim ve takip, organizasyondan bağımsız olan bazı aktörler tarafından yerine getirilmektedir. Bu aktörler bazen bir denetçi, bazen yasal bir takipçi, bazen ise yönetimin icraatlarını gözden geçirmekle görevli bir mahkeme olabilir (Radin ve Romzek, 61–62). Burada esas olan hukukun üstünlüğüdür. Belli birtakım hukuk kurallarına bağlı kalınarak hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Gerek hiyerarşik gerekse hukukî (yasal) hesap verebilirliğin ortak noktaları her ikisinin de yüksek bir kontrol ve denetim imkânı sunmasıdır. Beklentiler ve performansların gerçekleşme derecesini esas almaları bu denetim ve kontrolü kolaylaştırmaktadır. Böylece organizasyon beklentilere ve performansına ilişkin olarak hesap vermekle yükümlü kılınmaktadır.

2.2.3. Profesyonel Hesap Verebilirlik

Profesyonel hesap verebilirlik, kontrolün düşük, bireysel ya da örgütsel performansa ilişkin takdir yetkisinin ise oldukça geniş olduğu bir hesap verebilirlik türüdür. Buradaki ilişkiler, organizasyonun faaliyet alanı ile ilgili olarak belirlenmiş ve yöneticinin takdir yetkisi ile bütünleşmiş profesyonel standartlara ve normlara dayanmaktadır. Organizasyondaki kontrolü bu norm ve standartlar sağlamaktadır (Radin ve Romzek, 1996: 62). Bu norm ve standartlar, sahip olunan uzmanlığın birer ürünü olarak ortaya çıkmaktadırlar. Çalışanların performansın da uzmanlığa dayalı olarak belirlenen teknik kural ve prensipler aracılığıyla ölçülmektedir. Sahip olunan bilgi ve uzmanlık, çalışanların örgüt içinde sahip oldukları otonominin derecesini de belirlemektedir (Cendon, 2002: 41–42). Örgüte ilişkin denetim hem dış hem de iç birtakım organlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

2.2.4. Politik Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik türleri içinde belki de üzerinde en çok durulan, politik hesap verebilirlik olmuştur. Bu hesap verebilirlik türünde, doğrudan kontrolden öte, dış kaynaklı, dolaylı bir kontrol söz konusu olmaktadır (Radin ve Romzek, 1996: 62). Burada siyasi otoriteye ve kamu görevlilerine geniş bir otonomi ve takdir yetkisi tanınmaktadır.

Politik hesap verebilirlikte de aynı hiyerarşik hesap verebilirlikte olduğu gibi “yatay” ve “dikey” olmak üzere iki boyut söz konusudur. Bunlardan yatay hesap verebilirlikte yasama organının denetimi söz konusu iken, dikey hesap verebilirlikte halkın (seçmen) denetimi söz konusudur.

Yatay hesap verebilirlikte hükümetin parlamentoya karşı olan sorumluluğu esas alınmaktadır. Bu sorumluluk hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu olduğu gibi, tek tek bakanların parlamentoya karşı sorumluluğu şeklinde de gerçekleşmektedir. Her ülkede yasama organı, araştırma, soruşturma, genel görüşme ve soru celselerinde; yasa tekliflerinin görüşülmesi sırasında ve seçmen hizmeti yürütürken kamu yönetimini denetlemektedir (Eryılmaz, 2004: 174). Burada doğrudan kamu yönetiminin denetlenmesi söz konusu değildir. Ancak bakanlar kurulu ya da bakanlar bu denetime tabi tutulurken, siyasi geleceklerini tehlikeye atmamak için kendi sorumluluk alanlarındaki kamu yönetimi örgütlerinden ya da çalışanlarından sorumlu olmakta ve bunlara ilişkin olarak hesap vermekle yükümlü olmaktadır. Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası bu tür bir hesap verebilirlik mekanizmasını, soru (md. 98), meclis araştırması (md. 98/3), genel görüşme (md. 98/4), meclis soruşturması (md. 100/1) ve sensörü (md. 99) gibi araçlar ile düzenlemiştir. Bunun dışında “Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarının görüşülmesi veya kabul edilmesi de hükümetin ve dolaylı olarak da kamu yönetiminin denetlenmesini sağlayan araçlardan bazılarıdır.

Politik hesap verebilirliğin diğer boyutu olan dikey hesap verebilirlik ise seçimler vasıtasıyla gerçekleşmektedir.

Bilindiği üzere demokrasinin temel şartlarından bir tanesi birden fazla siyasi partinin katıldığı, herkesin eşit ve genel oy kullanarak kendisini yönetecek olan kimseleri belirlemesidir. Seçimler aracılığıyla yöneticiler ve halk yüz yüze gelmekte ve yöneticiler o zamana kadar gerçekleştirmiş oldukları icraatlar ve davranışlar nedeniyle halka hesap vermek zorunda kalmaktadırlar.

Burada üzerinde durulması gereken bir konu yukarıya doğru olan politik hesap verebilirlik mekanizmasının, başkanlık sisteminde, parlamenter sisteme göre daha farklı bir işleyiş sergiliyor olmasıdır. Başkanlık sisteminde yukarıya doğru olan politik hesap verebilirlik, ancak üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarında kullanılabilmekte, bu durumda parlamento bunu ya kabul ya da reddetmektedir (Cendon, 2002: 29). Dolayısıyla parlamenter sistemlerde bu mekanizma daha geniş bir uygulama alanına sahip olabilmektedir. Ancak yine de sürekli bir izleme ve kontrol gerçekleşmemektedir (Cendon, 2002: 26).

3. Geleneksel Kamu Yönetim Anlayışından Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Hesap Verebilirliğin Değişimi

“Hesap verebilirlik” daha ziyade 1980’lerden sonra yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasıyla önem kazanmaya başlayan bir kavram olmuştur. Yeni kamu yönetimi ortaya çıkan süreç, geleneksel kamu yönetiminin hesap

verebilirlik anlayışının değişmesine neden olmuş ve yeni hesap verebilirlik mekanizmalarını gündeme getirmiştir. Değişen süreci belirlemek için öncelikle geleneksel kamu yönetiminin hesap verebilirlik anlayışını ortaya koyup daha sonra bu anlayışta meydana gelen değişimleri belirlemek yararlı olacaktır.

3.1. Geleneksel Hesap Verebilirlik Anlayışı

Woodrow Wilson 1887 yılında yazdığı “The Study of Administration”⁴⁷ adlı makalesinde ilk defa kamu yönetimini siyasetten ayrı bir kavram olarak ele almıştır. Makalesinde “anayasayı işletmenin, anayasayı hazırlamaktan daha zor olduğunu” ifade etmiştir. Wilson’u takip eden dönemlerde de kamu yönetimi ve siyaset kesin sınırlarla birbirinden ayrılmış, kamu yönetimi, siyasilerin belirlemiş olduğu kamu politikalarını uygulayan bir araç olarak kabul edilmiştir.

Geleneksel yönetim anlayışında, kamu yönetiminin kime karşı sorumlu olacağının temelinde bu ayrım yatmaktadır. Bu anlayışta kamu yönetimine araçsal bir işlev yüklendiğinden dolayı, kamu yönetiminin sorumluluğu siyasilere karşı olmakta, hizmet sunduğu halka karşı doğrudan bir sorumluluğu bulunmamaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminin teorik alt yapısını büyük ölçüde Max Weber’in kavramsallaştırdığı bürokrasi modeli oluşturmaktadır. Yasalarca belirlenmiş yetki alanı, hiyerarşi, yazılı belgelere dayanma, uzmanlaşma, gizlilik, gayrişahsilik, kamu ve özel alanın birbirinden ayrılması özelliklerini taşıyan bu model, yönetimde verimliliği ve etkinliği sağlamayı amaçlamıştır.

Bürokratik yönetim modelinin özellikleri çerçevesinde, geleneksel yönetimdeki hesap verebilirlik mekanizmalarını, hiyerarşik hesap verebilirlik, hukuki hesap verebilirlik ve politik hesap verebilirlik olarak üç grupta ele alıp değerlendirebiliriz.

Hiyerarşik Hesap verebilirlik: Yukarıda da belirtildiği gibi bürokratik yönetimler hiyerarşik biçimde örgütlenmişlerdir. Hiyerarşik örgütlenmede yapılan her iş ve faaliyet bir üst otoriteye bağlıdır. Üst otorite, kendi altında yapılan faaliyetlerin, istenilen duruma uygun olup olmadığını denetim yoluyla belirlemektedir (Eren, 2006: 260). Astlar görevlerini yerine getirirken sadece yasaları uygulamakla kalmazlar, aynı zamanda üstlerin yönetim anlayışı ve politikaları doğrultusunda da hareket etmek zorundadırlar (Eryılmaz, 2007a: 316).

⁴⁷ Woodrow Wilson, "İdarenin İncelenmesi", **Woodrow Wilson Seçme Parçalar**, Çev. Nermin Abadan, Türk Siyasi İlimler Derneği, İstanbul–1961.

Aslında kamu yönetiminde hiyerarşinin uygulanmasının siyasi ve hukuksal zorunluluğu vardır. Şöyle ki, siyasi iktidara bağlı olan yönetim, bu işlevini üst kademe yöneticilerinin emirlerine uyarak yerine getirir. Siyasi iktidar üst kademe yöneticileri aracılığıyla tüm bürokrasiyi yönlendirmiş olur. Hukuksal açıdan ise, alt kademe yöneticileri üstlerin emir ve talimatlarına uymakla aslında kanuna uymuş sayılır. Çünkü üstlerin verdiği emirler kanunların uygulanmasına yöneliktir ve üstler emretme yetkisini kanundan alırlar (Al, 2002: 49).

Weber, hiyerarşik bağımlılığın gerçekleşmesi için, üst kademe yöneticilerinin seçimle değil de atamayla iş başına gelmesi gerektiğini savunmaktadır. Ona göre, seçimle gelen görevlinin üstüne karşı özerk bir konumu vardır ve bu konumunu da “yukarıya” değil, “aşağıya” borçludur. Görevlilerin seçim yoluyla belirlenmesinin her türünde, partiler önceliği, uzmanlık gerekçelerine değil, o partinin parti şefine yaptığı hizmetlere verir. Seçimle değil de üstünün atamasıyla göreve gelen görevli ise teknik açıdan daha doğru ve duyarlı görev yapar, çünkü her şey sabit tutulduğunda onun atanışında ve geleceğinde sadece işlevsel gerekçe ve niteliklerin ağır basmış olma ihtimali daha yüksektir (Weber, 2005: 296–297).

Görüldüğü gibi geleneksel yönetim anlayışı, üstün astı denetlemesi anlamına gelen dikey hesap verebilirlik mekanizmalarına vurgu yapmaktadır. Yasal denetim dışında, dış kaynaklı bir takım organlara karşı idarenin hesap verebilirliğini (yatay hesap verebilirlik), özellikle doğrudan vatandaşlara yönelik olan hesap verme mekanizmalarına, rasyonel bir yönetim anlayışını ortadan kaldıracığından dolayı karşı çıkmaktadır.

Politik Hesap Verebilirlik: Yukarıda da belirtildiği gibi, politik hesap verebilirlik tıpkı hiyerarşik hesap verebilirlikte olduğu gibi yatay ve dikey olmak üzere iki açıdan ele alınıp değerlendirilebilir.

Geleneksel yönetim anlayışı her iki politik hesap verebilirlik mekanizmasını da içermektedir. Yukarıda hesap verebilirlik türlerinden biri olarak ifade edilen politik hesap verebilirlik başlığı altında bu mekanizmalar ayrıntılı olarak açıklandığı için burada aynı mekanizmalardan tekrar bahsetmek faydasız olacaktır.

Hukukî (Yasal) Hesap verebilirlik: Kurallara bağlılık ve biçimsellik rasyonel bürokratik örgütlenmelerin en temel özelliklerinden birini oluşturmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde mevzuat ve uyulması gerekli olan kurallar bütünü kesin bir ölçüt olarak ele alınmaktadır. Mevzuatta yer alan hüküm ya da düzenleyici bir kural, plan ve programların akılcı bir biçimde uygulanması için gerekli olan koşullara aykırı olsa bile tartışmasız olarak kabul edilir (Eren, 2006: 261). Ancak geleneksel yönetim anlayışında yasal hesap verebilirlik,

yerine getirilen faaliyetlerin sonuçlarından ziyade prosedürlere uygun olup olmadığını ortaya koymayı amaçlamaktadır (Schwartz, 2002: 64).

3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Hesap Verebilirlik

1970’li yılların sonlarına doğru, kamu sektörü faaliyet alanı, performansı ve işleyişi bakımından yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Vatandaşların kamu hizmetlerinden artan oranda memnuniyetsizliği, yolsuzluk, rüşvet, gibi kamu yönetiminin iç yetersizlikleri yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkışını zorunlu kılan en önemli faktörler olmuştur.

Yeni yönetim anlayışı, Weber’in bürokrasi modeline dayalı olan geleneksel kamu yönetimi anlayışını, piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve âdem i merkeziyetçi örgütlenme, çıktılara yönelmiş, vatandaş müşteri memnuniyetini esas alan yönetim anlayışı ve teknikleriyle ikâme etme amacını taşımaktadır (Eryılmaz, 2004: 233). Aslında bu ilkeler, kamu yönetimin ne yapması ve nasıl yapması gerektiğini belirlemektedir. Kamu yönetiminin yeniden inşası, kamunun büyüklüğünü ve faaliyet alanını azaltmayı, faaliyetlerini politika belirleme, stratejik planlama yapma gibi temel fonksiyonlarla sınırlamayı ve kamunun hizmetleri bizzat kendisi sunmaktansa, kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlayacak mekanizmalar kurmasını amaçlamaktadır. Tüm bunların nihai hedefi ise, kamu yönetimini etkili, etkin ve ekonomik kılmayı sağlamaktır (Cendon, 2004: 48–49).

Yeni kamu yönetimi reformları, hesap verebilirlik anlayışında büyük değişimler yaratmış ve yeni hesap verebilirlik mekanizmalarını ortaya koymuştur. Tablo 1 hesap verebilirlik anlayışındaki değişimi karşılaştırmalı olarak göstermektedir.

Tablo 1: Hesap verebilirlik Türleri Açısından Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

Hesap Verebilirlik Türü	Hesap verebilirlik ilişkisi	Geleneksel Kamu Yönetimindeki Rolü	Yeni Kamu Yönetimindeki Rolü
<i>Hiyerarşik</i>	Ast/Üst ilişkisi	En üst seviyede	En alt seviyede
<i>Profesyonel</i>	Uzmanlığa dayalı	En alt seviyede	En üst seviyede
<i>Politik</i>	Yasama organına Yönelik (yukarı doğru)	En üst seviyede	En alt seviyede
	Müşterilere/vatandaşlara karşı sorumluluk (aşağı doğru)	En alt seviyede	En üst seviyede
	Yerel Topluluklara Yönelik (aşağı doğru)	En alt seviyede	En üst seviyede
<i>Yasal</i>	Yasalara yapan/Yasaları uygulayan	En üst seviyede prosedür	En alt seviyede prosedür

Kaynak: Schwart, Robert (2002), “Accountability in New Public Management”, **Public Administration: An Critical Analysis**, Marcel Dekker Incorporated, New York-USA, p. 65.

Yeni kamu yönetimi anlayışındaki temel değişim, işlem odaklı hesap verebilirlikten, sonuç odaklı hesap verebilirliğe doğru geçiştir. Üstlerin denetimine dayalı olan hiyerarşik hesap verebilirlik, yöneticilerin kendi yöntemlerini geliştirmede özgür olduğu profesyonel hesap verebilirliğe doğru kaymaktadır (Schwartz, 2002: 64).

Özel sektör kaynaklı bir hesap verebilirlik mekanizması olan profesyonel hesap verebilirlikte kamu görevlilerine daha fazla özerklik verilmekte ve kamu görevlileri kural ve düzenlemelere odaklanmaktan ziyade, ulaştıkları sonuçlardan sorumlu tutulmaktadır. Bu nedenle performans ölçümü profesyonel hesap verebilirlik anlayışının temel unsurlarından birini oluşturmaktadır. Örneğin İngiltere’de bakanlık hiyerarşisinden tümüyle ayrı olmayan yarı özerk örgütler, bağlı oldukları bakanlıklarla “yönetim planı” adlı bir anlaşma imzalamaktadır. Bu anlaşma ile örgütün rolü, işlevleri, amaçları, performans hedefleri ve performanslarının nasıl değerlendirileceği belirlenmektedir (Karasu, 2004: 104). Görüldüğü gibi bakanlıklar hedefleri belirlemekte ve söz konusu birimlerin performansını bu hedefler doğrultusunda denetlemektedir.

Bununla birlikte profesyonel hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için gerekli olan performans ölçümüne ilişkin de bir takım eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştirilerin başında, doğru performans verilerinin, seçimle gelen bazı görevlileri, yöneticileri ve bazı kamu görevlilerinin konumunu tehdit edeceğinden dolayı, söz konusu verilerin kötü iken iyi gibi gösterilmesi gelmektedir (Schwartz, 2002: 66).

Profesyonel hesap verebilirliğe yöneltlen bir başka eleştiri ise, politik hesap verebilirliğin önemini azaltacağına ilişkindir. İdari birimlere ve yarı özerk kurumlara verilen özerkliğin, politik otoritelerin idari birimler üzerindeki rolünü azaltacağı endişesi taşınmaktadır (Balci, 2003: 124; Cendon, 2007: 53). Bir bakıma bu endişelerde haklılık payının olduğunu söyleyebiliriz. Zira yeni kamu yönetimin politik hesap verebilirliğe olan etkisine baktığımızda, temelde iki önemli değişimin gerçekleştiği görülmektedir. Bunlardan ilki yukarı doğru hesap verebilirlik mekanizmalarının varlığını korumakla birlikte, geleneksel yönetime oranla etkinliğinin azalması, diğeri ise kamu yönetiminde aşağı doğru hesap verebilirlik mekanizmalarının ortaya çıkmasıdır.

Yukarıda da ifade edildiği gibi geleneksel yönetimde kamu yönetiminin sorumluluğu sadece siyasilere karşı olup, hizmet sunduğu halka karşı doğrudan bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Oysaki yeni yönetim anlayışında kamu yönetiminin yerine getirdiği faaliyetlerden ötürü sadece siyasilere karşı değil,

hizmetlerin muhatabı olan halka karşı da doğrudan hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.

Quirk (1997: 585–586), günümüzde vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için, kamu yöneticilerinin halka karşı olan hesap verme sorumluluklarının artırılması gerektiğini ifade etmektedir. Demokratik bir yönetimin sağlanabilmesi için sadece belirli periyotlarda yapılan seçimler, gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Daha demokratik bir yönetimin sağlanabilmesi için kamu yöneticilerinin politikacılara, kendi meslektaşlarına, diğer kamu örgütlerine, kamusal hizmetten yararlananlara ve vergi mükellefleri ile vatandaşlar gibi daha geniş kitlelere karşı hesap vermeleri gerekmektedir. Quirk bu kısıca kamu yönetiminin herkese karşı hesap verebilir olması gerektiği şeklinde ifade etmektedir (Quirk, 1997: 585).

Yeni hesap verebilirlik mekanizmasında, hizmetten yararlananların müşteri olarak algılanması ve onlara hizmetlere ilişkin haklar tanınması (Yurttaşlık Şartı gibi), vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırma gibi yönetimde açıklık ve saydamlığı sağlamaya ilişkin düzenlemeler, bilişim sistemlerinden ve teknolojilerinin getirdiği imkanlar, vatandaşların doğrudan kamu yönetimini denetlemesine imkan tanımaktadır (Sözen, 2005: 90).

Yeni hesap verme ilişkisinin sonucunda, bürokrasinin ve demokrasinin yakınlıştırılarak kamu örgütlerinin demokratik bir meşruiyet kazanmış olacağını söyleyebiliriz (Balcı, 2005: 332–333).

Dünya Bankası aşağı doğru olan bu yeni hesap verebilirlik mekanizmasını “sosyal hesap verebilirlik” olarak ifade etmektedir. Hükümetlerin hesap verebilirliği sağlamak için, iç kontrolleri güçlendirmek, performans sözleşmeleri yapmak, bağımsız denetim kurumları oluşturmak gibi birçok faaliyeti olabilir. Ancak Dünya Bankası gerçek bir hesap verme mekanizmasının sağlanması için tüm bu mekanizmaların yanında sosyal aktörlerin de merkezi rol almaları gerektiğine dayanan “sosyal hesap verebilirlik” ilkesine vurgu yapılması gerektiğini belirtmektedir (Ackerman, 2005: 10–11).

4. Değişen Hesap Verebilirlik Anlayışı Işığında Türk Kamu Yönetimi

Geleneksel kamu yönetiminde ortaya çıkan değişimin bir sonucu olan yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerini önemli ölçüde yaşayan ülkelerden bir tanesi de Türkiye olmuştur. Özellikle 2000’li yılların başından itibaren bu etki kendisini fazlasıyla hissettirmektedir. Bu çerçevede, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5176 sayılı Kanun ile kurulan Etik Kurulu, bu alanda yapılan düzenlemelerin başlıcalarıdır.

4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrolü Kanunu

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, 1927 yılında çıkartılan ve fazla değişikliğe uğramayan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırarak, kamu mali yönetim sisteminde köklü değişimler yaratmıştır.

Kanun, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkeleri üzerine inşa etmektedir (md 1)

Kanunun 3. bölümü “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlığı altında “mali saydamlık”, “hesap verme sorumluluğu” ve “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” ilkelerini düzenlemiştir.

Saydam bir mali yönetim, çağdaş kamu yönetiminin en temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Bu da mali verilerin zamanında kamuoyuna açıklanması ve raporlanmasıyla mümkündür. Kanun bu gerçekçeyle her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gerektiğini belirtmekte ve mali saydamlığı sağlamak için dikkate alınması gereken ilkeleri sıralamaktadır.

Hesap verme sorumluluğunun düzenlendiği 8. maddede her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Türk kamu mali yönetim sisteminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışının uygulamaya konulmasını amaçlayan 9. madde, kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları gerektiğini; bütçelerini ve kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda olduklarını belirtmektedir.

Bu düzenlemeler, hesap verebilirlik ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasının, Türk mali sisteminde uygulanmasını öngörmek suretiyle önemli bir aşama oluşturmaktadır.

Kanunda, bakanların ve üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğu da düzenlenmektedir. Yeni düzenleme bakanların kamu mali yönetimindeki rolünü yeniden tanımlamış ve bakanların, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu olduğunu belirtilmiştir. Bunun yanında üst yöneticilerinin sorumluluklarının kapsamı da yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, üst yöneticiler,

idarenin stratejik planlarının ve bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır.

Yürütmenin faaliyet sonuçları konusunda, kamuoyunu ve yasama organını bilgilendirme, hesap verme sorumluluğunun en önemli gereklerinden birini oluşturmaktadır. Kamu hizmeti yürütenlerin daha fazla sorumluluk hissetmeleri ve daha sonuç odaklı çalışmaları, Kamu hizmetlerinden yararlananların ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığı ve kamu idarelerinin performansları konusunda bilgi sahibi olmaları ve yasama denetiminin güçlendirilmesine katkıda bulunmak gerekçesiyle Kanun 41. maddesinde faaliyet raporlarını düzenlemiştir. İlgili maddeye göre, harcama yetkilileri tarafından her yıl, stratejik planlama ve performans uygulamalarına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporları düzenlenir ve bu raporlar üst yöneticiye verilir. Üst yönetici de birim faaliyet raporlarını esas alarak idari faaliyet raporlarını hazırlar. Bu rapor Sayıştay'a verilir ve üst yönetici tarafından kamuoyuna sunulur. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, idari faaliyet raporlarının bir örneğini Maliye Bakanlığına, mahalli idareler ise İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı, mahalli idare faaliyet raporu üzerine bir değerlendirme raporu hazırlar, Sayıştay'a gönderir ve kamuoyuna açıklar. Bu raporun bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilir. Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak Genel Faaliyet Raporunda gösterilir. Maliye Bakanlığı bu raporu Sayıştay'a gönderir ve aynı zamanda kamuoyuna açıklar. Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç idari faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi de bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görürşür.

5018 sayılı Kanun, kamu kurumlarının denetimini iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki şekilde düzenlemiştir. Kanun 63. maddesi iç denetimi, "kamu idaresinin çalışanlarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların

ekonomik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti...” olarak tanımlamakta ve iç denetimin iç denetçiler tarafından gerçekleştirileceğini belirtmektedir.

Dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılacaktır. 68.maddeye göre “harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kuramsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanması” olarak belirtilmektedir. Kanunda ayrıca, dış denetimin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

4.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 26. maddesi, “meclisin bilgi edinme ve denetim yolları” başlığını taşımaktadır. Buna göre, “Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır.” Bu madde politik hesap verme mekanizmalarının belediyelere uyarlanmasının bir sonucudur. Böylece uygulayıcı organlar, belediyenin genel karar organına karşı hesap vermek ile yükümlü kılınmaktadır.

Kanunun “stratejik plan ve performans programı”41. maddesi, “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar” şeklindeki hüküm ile hesap verme sorumluluğu konusunda önemli bir düzenlemeye gitmiştir.

Yine Kanunun hesap verebilirliğe ilişkin başka bir düzenlemesi ise 54. maddede hükme bağlanmıştır. Bu maddede “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Kanun gerekçesine bakıldığında böylesi bir denetim mekaniz-

masının getirilmesinde iki önemli unsurun belirleyici olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki, belediyelerin ve çalışanlarının hatalarına odaklanan eski yönetim tarzından vazgeçilerek, yerine, hataları tespit ederek bunların yapılmasının engellenmesini ve süreçlerin kontrolünü sağlayan bir mekanizma oluşturulmasının sağlanması oluştururken, ikinci amacı, faaliyetlerin ve sonuçlarının mevzuata kurumsal strateji ve başarı ölçütleriyle hedeflere; ulusal politika ve standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesi ve raporlanarak bunların meclis ve kamuoyu denetimine açılması oluşturmaktadır. Bu şekilde, denetim belirli ilke ve hedeflere bağlanmış, bu ilke ve hedeflere uygun hareket edilip edilmediğinin tespit edilmesi, hesap vermeyi gerekli kılmıştır.

Kanunun 55. maddesi, “denetimin kapsamı ve türleri” başlığını taşımaktadır. Belediyelerde denetimin “iç” ve “dış” olmak üzere iki şekilde yapılacağını belirten bu maddeye göre yapılacak olan denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamakta ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun hükümlerine uygun biçimde yapılmalıdır. Ayrıca denetime ilişkin sonuçlar gerek kamuoyuna gerekse meclise açıklanmalıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda hesap verme sorumluluğu ile ilişkilendirilen bir diğer madde ise “faaliyet raporu” başlıklı 56. maddedir. Bu madde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 41/4. maddesinde belirtilen şekilde stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunun hazırlanacağını belirtmektedir. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verileceğini ifade eden bu madde, faaliyet raporunun nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulacağını, raporun bir örneğinin İçişleri Bakanlığı’na gönderileceğini ve kamuoyuna da açıklanacağını belirtir.

“Belediye bütçesi” başlığını taşıyan 61. madde, “Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur” şeklindeki düzenlemesiyle, hesap verebilirliğin temel önceliklerinden olan malî kaynakların kullanımından kaynaklanan sorumluluğa atıf yapmaktadır.

4.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl Özel İdaresi Kanunu da hesap verebilirliğe ilişkin olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun getirmiş olduğu mekanizmaları benimsemiştir.

Kanunun 18. maddesi “meclisin bilgi edinme ve denetim yolları” başlığını taşımaktadır. Bu madde ile aynı Belediye Kanunu’ndakine benzer biçimde soru, genel görüşme ve faaliyet raporu gibi denetim mekanizmaları oluşturulmuştur.

Kanunun “il özel idarelerinin denetimi” başlıklı dördüncü kısmı, il özel idarelerinin denetiminin kapsamını, türlerini, faaliyet raporunu düzenlemektedir. 38., 39., ve 41. maddelerde yine 5393 Belediye Kanunu’na benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

4.4. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Demokratik bir hukuk devletinin gereği olan bilgi edinme hakkı, yönetimin halka daha yakın, daha şeffaf, daha denetlenebilir ve daha hesap verebilir olmasını sağlamak amacıyla tanınan bir haktır. Nitekim Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun genel gerekçesi de bu hakkın kullanılmasının devlete olan güveni arttıracığına ilişkin vurguyu yapmaktadır.

Hesap verebilir bir yönetime ilişkin olarak Kanunun amacının belirtildiği 1. maddesi’nde “Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır.

Kanunun 4. maddesi herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğunu belirtirken, 5. maddesi “kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak ...” şeklindeki hüküm ile bilgi verme ödevini kamu kurum ve kuruluşlarına bir yükümlülük olarak düzenlemiştir.

Ayrıca Kanun’un 14. maddesi bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin itirazları görüşmek üzere ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin kararlar vermek üzere “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu” kurmuştur.

4.5. 5176 Sayılı Kanun ile Kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Bu kanunun genel gerekçesi, “İdare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir” ifadesine yer vermektedir. Kanun, hesap verme sorumluluğunu yalnızca idare için öngörmemekte, aynı zamanda kamu görevlileri için de bunu gerekçesinde belirtmektedir. Buna göre, “kamu görevlileri kanun ve mevzuat hükümlerine, bunların öngördüğü yaptırımlara uygun davranmak

zorunda oldukları gibi, kamuoyu denetimine de tâbidir” şeklinde bir düzenleme getirilmiş ve kamu görevlilerinin hesap verebilir kılınması amaçlanmıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Demokratik bir hukuk devletinin temel niteliklerinden birisi idarenin yani kamu yönetiminin hukuka bağlılığıdır. İdarenin hukuka bağlılığından kasıt ise onun önceden konulmuş olan hukukî normlara göre hareket etmesidir. Bu çerçevede idarenin hukuka bağlılığını sağlayan araçların en başta gelenlerinden birisi hesap verme sorumluluğudur.

Hesap verebilirlik olarak da isimlendirilebilecek olan hesap verme sorumluluğuna bağımsız bir kamu yönetimi sistemi, özellikle devletin kamuoyu nezdindeki güvenilirliği açısından oldukça sorunlu bir yapıya işaret eder. Alınan bir karardan, yapılan bir uygulamadan ya da kullanılan malî bir kaynağa ilişkin olarak açıklama yapabilme işlemi ya da görevi şeklinde ifade edilebilecek olan hesap verebilme sorumluluğu demokratik ve hukuka bağlı bir idarî sistem için vazgeçilemezdir.

“Hesap verebilirlik” kavramı 1980’lerden sonra yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışıyla birlikte gündeme gelmiştir. Gerçi geleneksel yönetim anlayışında, “hesap verebilirlik” olarak ifade edilmese de bir takım hesap verme mekanizmaları bulunmaktaydı. Ancak yeni kamu yönetimi, geleneksel yönetimin hesap verme mekanizmalarında köklü değişimler yaratmış ve yeni hesap verme mekanizmalarını ortaya koymuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verme sorumluluğuna ilişkin en önemli değişim, ast- üst ilişkisine dayalı hiyerarşik hesap verebilirliğin yerine uzmanlığa dayalı profesyonel hesap verebilirliğin önem kazanmasıdır. Profesyonel hesap verebilirlik, kamu yönetimini etkili, etkin ve ekonomik kılmak için, sonuç odaklı hesap verme mekanizmalarını ön plana çıkarmakta, kamu kurumlarının önceden belirlenen amaç, hedef ve performans ölçütlerine göre değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Yeni yönetim anlayışının hesap verebilirliğe ilişkin olarak getirdiği bir diğer önemli değişim, kamu yönetimini yerine getirdiği faaliyetlerin hesabını kime vereceğine ilişkindir. Geleneksel yönetim anlayışında kamu yönetiminin sorumluluğu doğrudan siyasi organlara yönelikti. Oysaki yeni kamu yönetimi, bu sorumluluk ilişkisinde değişiklikler yaratmış, kamu yönetimini, hizmetlerin muhatabı olan halka karşı da sorumlu tutmuştur. Dolayısıyla bu değişim, sosyal aktörlerinde (sivil toplum örgütleri, vatandaşlar) hesap verebilirlik mekanizmasında merkezi rol almalarını sağlamaktadır.

Ülkemizde özellikle 2000’li yıllarda kamu yönetimine dönük olarak başlayan yasal düzenlemeler, hesap verebilirlik alanında önemli adımların atılmasını sağlamıştır. Ekonomik krizler ve yolsuzluklarla önemli ölçüde güven kaybına uğramış olan Türk Kamu Yönetimi sistemine olan güveni yeniden tesis etmekte hesap verebilirlik önemli bir araç olarak düşünülmüştür. Nitekim başta “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” olmak üzere, “5393 sayılı Belediye Kanunu”, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ve “5176 sayılı Kanun ile kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu” gibi yasal düzenlemelerin temel hedeflerinden birisi kamuoyu güveninin yeniden tesis edilmesidir.

Ancak yasal düzenlemelerin amacına ulaşmasının yegâne yolu sağlıklı bir biçimde toplum hayatına uygulanabilmelerinden geçmektedir. Kâğıt üzerinde kalan hiçbir yasal düzenleme amacına ulaşamadığı gibi, kısa sürede ortadan kalkmaktadır. Ülkemizde “yenilik” anlamında yapılan birçok hukukî düzenlemede olduğu gibi yukarıda saydığımız yasal düzenlemeler de bu tehlike ile karşı karşıya kalmaktadır. Her şeyden önce ülkemizde hesap verme mekanizmalarının kurulmasına duyulan ihtiyacın temelinde dünyada meydana gelen sosyo-ekonomik değişmelerin ülkemize yansması gelmektedir. Başta yasa uygulayıcılar olmak üzere, vatandaşların zihinlerindeki değişim bu yansımının gerisinde kalmakta, bu da yasaların birer kâğıt parçasına dönüşme tehdidini içermektedir.

Oluşturulmak istenen hesap verebilirlik mekanizmasının karşı karşıya kaldığı başka önemli bir eksiklik (tehlike) ise, teknik bilgi sahibi bürokratlara olan ihtiyacı arttırarak, bürokratikleşmeye katkı yapmasıdır. Bu çerçevede bürokratlar sahip oldukları bilgiyi istedikleri biçimde yönlendirebilmekte, böylece hesap verebilirliğin amacından bir sapma meydana gelebilmektedir.

Demokratik, hukuka bağlı ve katılımcı bir demokrasinin oluşması, şeffaf ve hesap verebilir bir devlet aygıtıyla sağlanabilir. Bu devlet aygıtının kurulması ise hukuki düzenlemelerin zihinlerdeki değişimle eş zamanlı gerçekleşebilmesiyle mümkündür.

KAYNAKLAR

Ackerman, John M. (2005), “Social Accountability in the Public Sector”, **Social Development Papers Participation and Engagement**, Paper No:82.

Al, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.

Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No 27, Çeviren: Pelin Kuzey, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/23/1/39560850.pdf>, (25. 02. 2008).

Balcı, Asım (2003), “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Editörler: Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 115–133.

Balcı, Asım (2005), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Hesap Verebilirlik Yaklaşımı”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 1, s. 313–338.

Cendon, Antonio Bar (2004), **Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments**, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> (18.11.2006).

Doherty, Tony (2001), **Managing Public Services: Implementing Changes**, Florance, KY, USA: Routledge, p. 326–354.

Eren, Veysel (2006), “Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Değişmeler” **Öneri**, Cilt 7, Sayı 25, s. 255–267.

Eryılmaz, Bilâl (2007a), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2007b), “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi”, **Dönüşüm Süresindeki Türkiye Aktörler Alanlar, Sorunlar**, Editörler: Davut Dursun ve diğerleri, Alfa Yayınları, İstanbul, s.526-544.

Eryılmaz, Bilâl (2004), **Bürokrasi ve Siyaset**, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.

Huges, Owen E. (2003), **Public Management and Administration: An Introduction**, Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan.

Karakaş, Mehmet (2005), “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 2, s. 291–305.

Karasu, Koray (2004), “İngiltere”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 1, s. 91–177, Ankara.

Kesim, Erdoğan (2005), “Bir Etik Davranışı İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik”, **U. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Adapazarı 18–19 Kasım, s. 269–285.

Micheal, Bryane (2005), “Questioning Public Accountability”, **Public Integrity**, ASPA, Vol: 7, No: 2, p. 95–109.

Moncrieffe, Joy Marie (1998), “Reconceptualizing Political Accountability”, **International Political Science Review**, Vol: 19, No: 4, p. 387–406.

OAG-TBS, “Modernizing Accountability Practices in the Public Sector”, January–1998, http://www.tbs-sct.gc.ca/asd-dmps/db/mapp_18_e.asp (04.12.2006).

OECD Observer (2005), **Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control**.

Quirk, Barry (1997), “Accountable To Everyone: Postmodern Pressures On Public Managers”, **Public Administration**, Vol 75, p. 569-586.

Radin, Beryl A. ve Barbara S. Romzek (1996), “Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership”, **The Journal of Federalism**, 26: 2, Spring, p. 59-78.

Romzek Barbara and Melvin Dubnick (1987), “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, **Public Administration**, May-June 1987, p. 227–238.

Schwartz, Robert (2002), “Accountability in New Public Management”, **Public Administration: An Critical Analysis**, Marcel Dekker Incorporated, New York-USA.

Scott, Colin (2000), “Accountability in the Regulatory State”, **Journal of Law and Society**, Vol: 27, No: 1, p. 38–60.

Sözen, Süleyman (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Weber, Max (2005), **Sosyoloji Yazıları**, Çeviren: Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul.

Woodrow Wilson (1961), “İdarenin İncelenmesi”, **Woodrow Wilson’dan Seçme Parçalar**, Türk Siyasi İlimler Derneği, İstanbul–1961.

TOPLUMSAL OLAYLARDA AŞIRI GÜÇ KULLANIMININ SEBEPLERİ

Selahattin ATEŞ*

Dr. Kasım TURGUT*

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında güvence altına alınan, “kişinin temel hak ve hürriyetleri”, “düşünce ve kanaat hürriyeti”, “düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti ve toplantı gösteri yürüyüşü düzenleme” hakkının, millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, cumhuriyetin temel nitelikleri ve devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığı ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, güç kullanılarak sınırlandırılması gereken toplumsal olaylarda, fiziki güç kullanmanın en son seçenek olması gerektiği genel kabul gören bir yaklaşımdır. Ancak toplumsal olaylarda polisin fiziki güç kullanımında makul ölçünün ne olduğu, fiziki güç kullanımının son seçenek olması gereken durumun nerede başlaması gerektiği konularında toplumda müşterek bir anlayış bulunmamaktadır.

Uluslararası düzenlemeler ve yasalarımızda öngörülen makul ölçülerin dışında, gerçekleştirilecek meşru amaçla orantısız bir zor kullanma “aşırı güç kullanımı” olarak ifade edilmektedir. Toplumsal olaylarda polisin güç kullanımı, kesin ve zorunluluk halinde, görevlerinin yerine getirilmesi için gereken ölçüde, suçun ciddiliğiyle ve gerçekleştirilmek istenen meşru amaçla orantılı güç kullanımı meşru sayılmaktadır. Toplumsal olaylarda alınması gereken önlemleri sağlıklı değerlendirebilmek için toplumsal olaylarda polisin aşırı güç kullanımının sebeplerini; psikolojik, sosyal ve ekonomik sebepler, yasal ve kurumsal eksiklikler bağlamında ortaya koymak gerekmektedir.

* Mülkiye Başmüfettişi

TOPLUMSAL OLAYLARDA AŞIRI GÜÇ KULLANIMININ SEBEPLERİ

Toplumsal olaylarda aşırı güç kullanımı, toplumda var olan şiddet eğilimiyle birlikte ele alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Toplumda var olan şiddet eğiliminin ise çok farklı psikolojik, sosyal ve ekonomik sebepleri bulunmaktadır. Bu çalışmada, toplumsal olaylarda toplumsal olay polisi eksenli aşırı güç kullanımının sebeplen ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

Psikolojik Sebepler

Stresli bir çalışma ortamında çalışan ve bu stresi normal yollardan atamayan kişilerin, diğer bireylere göre daha kolay şiddete başvurabildiği, düzenli spor yapan, sorunsuz bir çevrede yaşayan, iyi arkadaş çevresine sahip olan ve düzenli işi ve geliri olan kişilerin diğer bireylere göre daha az şiddete başvurdukları, yapılan çalışmalarla tespit edilmiştir. Toplumsal olay polisinin şiddet eğiliminin artmasına sebep olan psikolojik sebepleri inceleyebilmek için stres yaratan sebepleri ortaya koymak gerekmektedir.

Toplumsal olay polisi psikologlarının tespitlerinde, polislik mesleğine girdikten sonra çalışma ortamında stres boyutunun arttığı, polisliğin strese açık bir meslek grubu olması sebebiyle şiddete meylin zamanla ortaya çıktığı şeklinde değerlendirme yapılmıştır. Aynı tespitlerde toplumsal olay polisinde; çalışma koşullarının saatsel belirsizliği, izinlerin ve dinlenme zamanlarının sürekli kesintiye uğraması, ikinci bir emre kadar hazır bekleme, toplumsal olay öncesi uzun süre olay yerinde bekleme toplumsal olay polisinde stres yaratan sebeplerden bazıları olarak belirlenmiştir. Bireyler arasında iletişimde duygu dilinin ağırlıklı olarak kullanılması, ülkemizde toplumsal bir sorun olarak karşımıza çıktığı, amirlerle ve diğer bireylerle iletişimde sorunların dile getirilmesinde kültürel yapımızın gereği duygu dilinin kullanılıyor olmasının stres yaratan diğer bir sebep olduğu vurgulanmıştır.

Toplumsal olay polisleriyle yapılan görüşmelerde; spor yapmak ve boş zamanları değerlendirmek için uygun mekânların olmaması, toplumsal olay polisinin aynı mesleği yapan memurlar arasında dezavantajlı konumda görülmesi, personel arasında kayırmacılık ilişkileri, “hiçbir vasfı olmayan işe yaramayanların” bu birime gönderildiği yer olarak algılanması, stres yaratan sebepler olarak ifade edilmiştir. Ayrıca sürekli tahkikat geçirme endişesi, sürekli kameralara muhatap olma, görevini yerine getirdiği zaman da kameralar tarafından suçlu konumda lanse edilme, işyeri ortamındaki olumsuzlukların aileye yansması da bazı toplumsal olay polislerinin ifade ettiği stres yaratan diğer sebeplerdir.

Toplumsal olaylarda şiddet meylini artıran diğer önemli bir sebep, kitle psikolojisi ortamında bireylerin akılcı ve sağduyulu davranışlarını kaybetmeleridir. Kitleler bir araya geldiklerinde benlik duygusunun yerini biz duygusu almaya başlamaktadır ve insanlar irade dışı bu hisse kapılmaktadır. Tesadüfen aynı yerde toplanan kalabalıklarda bile, bireyler kitle psikolojisinin etkisiyle kendilerini toplumsal olayın içinde bulabilmektedir. Toplumsal olay polisinin de, görevini yerme getirirken olumlu veya olumsuz anlamda kitle psikolojisinden etkilenme ihtimali bulunmaktadır.

Toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde polislerden bazıları kendilerinin mevcut devlet düzenini koruyan tek güç olarak görmektedir. Devlet ile arasında duygusal bir bağ örererek, polisi hukuksal boyuttan duygusal devlet anlayışına kaydırmaktadır. Polisin kendisini mevcut devlet düzenini koruyan tek güç olarak görme eğilimi, görevlileri her an provokasyonlara açık hale getirebilmektedir. Eylemcilerin polise yönelik küçük çaptaki saldırılarının, polisin müdahalesiyle birleşince eylemdeki saldırganlık eğilimi katlanarak artabileceği ve aşırı güç kullanımını doğurabileceği üzerinde durulmaktadır.

Ağır stres altında çalışan personelde psikomatik hastalıkların görülmesi psikologlar tarafından normal görülmektedir. Alınması gereken önlemler bağlamında stres yönetiminin, yönetimin bir parçası olarak algılanması ve stres yaratıcı sebeplerin ortadan kaldırılması için gerekli düzenlemelerin yapılması, toplumsal olay polisinde aşırı güç kullanımını meşru seviyeye indirecek önemli bir ön olarak değerlendirilmektedir.

Toplumsal ve Ekonomik Sebepler

Sosyal, ekonomik ve siyasal sıkıntıları olan bir ülkede toplumsal olayların çıkması ve bu olaylarda şiddet olaylarının olması her zaman beklenebilir. Ülkemizde kentlerde meydana gelen kentsel gerilim şiddet unsurlarını da ortaya çıkarmaktadır. Toplumsal olaylarda aşırı güç kullanımının, kentlerde meydana gelen gerilim ve şiddet ortamıyla birlikte ele alınması gerekmektedir. Türkiye’de kentsel gerilimin yeni kentsel alanların kent hukuku dışında üretilmesinden kaynaklandığı ileri sürülmüştür. Kentleşmedeki temel gerilim konuları, kent içinde oluşan yeni olanakların, kentsel sisteme adapte edilmesi etrafında odaklanmaktadır. Kentlerde oluşan toplum kesimlerinden gelen resmi ve haklı talepler, farklı hemşeri gruplarından, farklı siyasal düşünceden, farklı yerel gruplardan olan politikacı ve bürokratlarca eşitsiz uygulamalarla yerine getirilmektedir. Kentlerde oluşan eşitsizlik ve eşitsizliğe davalı uygulama ve hizmet sunumu da kentlerde gerilim ve şiddeti artırmaktadır.

Yüksek kapasiteli yolsuzluğa sahip olan bir toplumun aynı zamanda yüksek kapasiteli şiddete sahip olabileceği ileri sürülmüştür. Yolsuzluk faaliyetlerinin sistemdeki kurallara aykırı talepleri içermesine rağmen, sosyal tepkilerin şiddete dönüşmesini engellediği ileri sürülse de, yolsuzluğun fonksiyonları ile şiddetin fonksiyonları arasında paralellik olduğu tespit edilmiştir.

Politik yozlaşma sürecinde toplumsal değerlerde meydana gelen aşınma ve bunun zamanla “anomiye” dönüşmesi şiddetin önemli sebeplerinden biri olarak görülmektedir. “Anomi” kural tanımama ve var olan bütün kurallara başkaldırma hali, kural tanımama kuralını uygulama halidir. Yaşadığı şehre adapte olamayan, toplum içinde kendine kolay yer bulamayan, insanlarla kolay iletişim kuramayan, toplumdaki kuralları kolay algılayıp uygulayamayan bireylerin de şiddete meyilli olduğu görülmektedir. Yapılan araştırmalara göre ağır ekonomik bunalım ve sorunlar bireyleri yakından etkilemekte ve normalde yapamayacakları davranışları yapmaya yöneltebilmektedir. Şiddetin en önemli sebeplerinden biri de, bireylerin geçim sıkıntısı çekmeleri ve yeterli gelire sahip olmamalarıdır.

Türkiye’de kentsel gerilim ve şiddete sebep olan diğer bir sebep, zorunlu göç olgusudur. Terör sebebiyle zorunlu sebeplerden dolayı göç eden ve kent çevresinde yerleşen, ancak her türlü kentsel hizmetten mahrum olan toplumsal kesimler, yasadışı provokasyonlar ve toplumsal şiddet için potansiyel oluşturmaktadır.

Kitle iletişim araçlarının bireyler derinden etkilediği ve yönlendirdiği günümüzde herkes tarafından kabul edilmektedir. Fiziksel şiddetin üstünlük olduğunu vurgulayan her türlü medyatik bilgi, yine medyada suç aletlerinin açık olarak kullanılması toplumda şiddet eğilimini artırmaktadır.

Sosyalleşme ve alt kültür de polis davranışlarını belirleyen en önemli etkenlerden biridir. Polisin çevredekilere şüpheli gözle bakması etrafındakileri potansiyel suçlu olarak görmesi, arkadaşlık, kardeşlik, biz onlar ayrımı yapılması, muhafazakârlık, otoriter ve sert davranma gereğine inanma anlayışı gibi genel polis alt kültürü unsurlarının, az veya çok toplum polisinde de görülebileceği muhakkaktır. Bu unsurlar toplumsal olay polisinin davranışlarına olumlu veya olumsuz yönde yansımaktadır.

Toplumun yapısı ne ise mesleki alt kültür unsurları haricinde polis de onu yansıtmaktadır. Toplumda genel bir şiddet eğilimi varsa kanunen zor kullanma yetkisi verilen poliste de bu gücün kullanımı doğal olarak fazla olmaktadır. Küçükken anne, baba ve diğer yakınlarından dayak yiyen, okullarda sıra dayığı ile büyüyen, doktor tarafından azarlanan, televizyonlarda her gün şiddet içerikli

sahneler izleyen, adalete güveni olmayan bireylerin yaşadığı toplumda polisin davranışlarının şiddet içermeye ihtimalinin yüksek olacağı sosyal psikologlar tarafından ifade edilmektedir.

Yasal Sebepler

Toplumsal olaylarda aşırı güç kullanımına sebep veren önemli sebeplerden birinin mevcut yasalardaki yetersizlikler ve yasaların uygulanmasındaki farklı yaklaşımlardır. Özellikle basın açıklamaları konusunda yasal düzenlemenin olmaması, mevcut yasaların uygulanmasında farklı yaklaşımlar, aşırı güç kullanımına sebebiyet vermektedir.

Toplumsal olayları gerçekleştiren sivil toplum örgütleri, düşünceyi açıklamak ve yaymak amacıyla toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkını kullanma yerine, basın açıklaması yöntemine çok sık başvurumaktadırlar. Sivil toplum örgütlerinin bu yola başvurmadaki en büyük neden, basın açıklamaları konusunda, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanundaki gibi herhangi bir düzenlemenin bulunmamasıdır. Gerçekten, yürürlükteki mevzuatta basın açıklamalarının yapılması için bir zaman ve yer sınırlaması yoktur ve bu durum her yerde, istenildiği zaman yapılmasını mümkün kılmaktadır.

Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti Anayasamızın 25 ve 26. maddesinde düzenlenerek güvence altına alınmıştır. Bu hürriyetlerin kullanılmasının ancak milli güvenlik, kamu düzeni veya kamu güvenliğini korumak amacıyla sınırlandırılabilceği öngörülmüştür. Düşünceyi açıklamada kullanılacak araç ve yollar kısıtlanmamakla beraber, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil şart ve usullerinin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Ancak basın açıklamalarının şekil şart ve usullerim belirleyen herhangi bir yasal düzenleme henüz yapılmamıştır.

Yargı kararları incelendiği zaman basın açıklamaları sonucu yargıya intikal ettirilen dosyaların yargı mercileri tarafından 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 28. maddesi kapsamında değerlendirilmediği, basın açıklamalarının içerikleri itibariyle demokratik tepki ve protesto mahiyetinde değerlendirildiği görülmektedir. Ancak ülkemizde basın açıklamalarının büyük kalabalıklarla birlikte gerçekleştirilmesi, basın açıklaması yapılacak yere kadar kalabalık eşliğinde yürüyüş gerçekleştirilmesi, basın açıklaması yapılırken veya yürüyüş yapılırken yolların kapatılarak kamu düzeninin bozulmasına sebebiyet verilmesi, basın açıklaması amacıyla toplanan kalabalığın slogan atması, provakatif olaylara konu olması, demokratik tepkinin kamuoyu yaratmaya doğru yönlendirilmesi sebebiyle, basın açıklaması şeklinde başlayan toplumsal olay, polis tarafından 2911 sayılı kanun kapsamında toplantı ve gösteri yürüyüşü olarak değerlendirilmektedir.

Bu konuda yasa düzenlemesi yapılncaya kadar bazı idari tedbirlerin alınması zorunluluğu ortaya çıkmış ve 11.06.2004 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından bir genelge çıkarılmıştır. Bu genelgede; basın açıklamalarının, Anayasanın 25 ve 26. maddelerinde düzenlenen “düşünce ve kanaat hürriyeti” ve “düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin” kullanımı olarak değerlendirilerek, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu kapsamı dışında kabul edileceği vurgulanmıştır.

Bu genelgede öngörülen sınırlandırmalara sivil toplum örgütleri uymadığı zaman polisin izleyeceği yöntemin ne olması gerektiği düzenlenmediği gibi, bu sınırlamalara uymayarak basın açıklaması gerçekleştiren vatandaşlara herhangi bir ceza verilemeyeceği, vatandaşların davranışlarının genelgelerle düzenlenemeyeceği göz ardı edilmiştir. Dolayısıyla sorun devam etmektedir ve basın açıklamalarının şekil, şart ve usullerini belirleyen herhangi bir hukuki düzenleme olmadığından, bu hakkın sınırlarının nerede başlayıp nerede biteceği konusunda, güvenlik güçleri açısından bazı tereddütler oluşmakta, bu durum toplumsal olay polisinin bazen hakkın kullanımını güç kullanarak engelleyen bir tutum sergilemelerine yol açmaktadır.

Yapısal (Kurumsal) Sebepler

Toplumsal olaylar ve toplumsal olay polisi üzerine yapılan inceleme ve araştırmalarda, toplumsal olay polisinde aşırı güç kullanımına sebebiyet verebilecek kurumsal olumsuzluklar tespit edilmiş ve raporlara yansıtılmıştır.

Bu araştırma raporlarında; “Toplumsal olay polisinin başka birimlerde çalıştırılması, günlük eğitime girmeyen personelin yeterince bu konularda aydınlatılamaması, personelin uzun süre aynı yerde bekletilmesi, bekleme yerlerinde ihtiyaç giderilememesi nedeniyle strese girmeleri, sosyal ve ekonomik durumlarının kötü olması, amirlerinin personeline yeterli ilgi ve sevgiyi göstermemesi, ferdi hareket edilmesi, kaliteli personel seçememe, göstericilerin polisi düşman olarak görmesi, toplumsal olayın basma yansıması için tahrik unsurlarının kullanılması, mesai saatlerinin uzaması, okulda öğretilenlerle gerçek hayatta karşılaşanların birbirine uymaması, personelin birbirlerini yanlış yönde etkilemesi, olaya daha önceden psikolojik olarak hazırlanamaması, önceki yapılan müdahalelerde görülen eksikliklerin giderilememesi gibi birçok neden bir araya geldiğinde personelin agresifleşebileceği ve şiddete meyilli olabileceği” değerlendirmesi yapılmıştır.

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nda toplumsal olay polisinin görev alanları ve sınırları çizilmesine rağmen, uygulamada toplumsal olay polisine her türlü görevin verildiği görülmektedir. Toplumsal olay polisine gerek duyul-

mayan illerde bu birimin kurulması ve asli olmayan hizmetlerin gördürülmesi, personelde yılgınlığa ve dejenerasyona sebep olduğu kanun gerekçesinde ve araştırmalarda belirtilmektedir. Çevik kuvvet personeli önleyici hizmet polisliğinden asayiş olaylarına müdahaleye, spor müsabakalarından sahne gösterilerine, hatta ilkokul öğrencilerinin okullar arası faaliyetlerine kadar, insanların bir araya geldiği her türlü olay ve faaliyetlerde abartılı bir şekilde kullanıldığı, asli görevler haricindeki görevlendirmelerden kaynaklanan iş yoğunluğu ve aksayan çalışma düzeni, çoğu zaman personelin eğitimini, sosyal faaliyetlerini, asgari bedensel dinlenme olanağını engellediği, bu sorun uygulamada, personelin depresyona girmelerine veya agresifleşerek insan hakları ihlalleri yapmalarına neden olduğu yapılan araştırmalarda ortaya konulmuştur.

Toplumsal olay polisinin hizmet içi eğitimi için eğitim ortamının yetersizliği sıklıkla dile getirilmektedir. Kurs görmemiş personelin, toplumsal olaylarda köpek ve gaz kullanımında görevlendirilmesinin sakıncalı olduğu kabul edilmesine rağmen zaman zaman kurs görmemiş personelin toplumsal olaylarda görev aldığı ve aşırı güç kullanımına sebebiyet verdikleri aşırı güç kullanım olduğu toplumsal olay sonrası düzenlenen raporlara yansımıştır. Bu sebeple pratik eğitim için uygun ortam ve mekânlar hazırlanmalı, teorik ve pratik eğitimler çağdaş koşullara uygun personelin ilgisini çekecek şekilde verilmelidir.

Yakalanıp gözaltına alınan veya olay yerinden götürülen şüphelilere diğer görevlilerin müdahale ederek zor kullanmalarının yanlış olduğu, bu durumun asla kabul edilemez olduğu ve toplum tarafından hoş görülmediği yönünde kolluk kuvvetlerinde görüş birliği olmasına rağmen, toplumsal olaylarda bu görüntülerle karşılaşmaktadır. Zor kullanma, dağıtma, yakalama, gözaltına alma süreci tamamen hukuka uygun olmalıdır. Ancak gerek toplumun, gerekse polisin bu konuda yeterince bilinçli olmadığı, toplumsal olaylarda bazı polislerin “ben devletin temsilcisiyim, bu kalabalıklar da bana karşı gelmekle devlete karşı geliyor” anlayışına sahip olduğu ifade edilmektedir. Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının kullanılmasının devlete karşı gelme olmadığı yönündeki yaklaşımın polise kazandırılması gerekmektedir.

Toplumsal olaylarda, olay öncesi olay anı ve olay sonrası süreleri belli olmadığı için görev değişimi yapılamamaktadır. Dolayısıyla görev süreleri aşılmaktadır. Görevli bulunan bir toplumsal olay polisi görev süresinin bitiminde olaylar devam ediyorsa görevim bırakamamakta olayın bitimine kadar görevi sürebilmektedir. Yorgunluk ve olayın stresi, personel üzerinde gerek fizyolojik, gerekse psikolojik yıpratıcı etki yaratmaktadır. Üstelik fazladan

çalışılan bu saatler için personele fazla mesai ücreti verilmemektedir. Bu çeşit fazla çalışma bir sonraki gün yapılacak görevi de etkilemektedir. Toplumsal olay polisinin sürekli olarak zor şartlar altında, hafta sonu izninde sabahın erken saatlerinde görev alması ve bundan hiçbir ek gelirinin olmaması (fazla mesai ücreti gibi), profesyonel olarak güvenlik hizmeti sunma anlayışından uzaklaşmasına, psikolojik ve fiziksel olarak daha fazla yıpranmasına yol açmaktadır.

Emniyet teşkilatında uygulanan ikinci bir emre kadar görevden ayrılmanın yasaklanması uygulaması, bazen keyfi bir şekilde uygulandığı birim amirleri ve polis memurları tarafından ifade edilmiştir. Çalışma saatleri özellikle toplumsal olayların olma yoğunluğuna göre düzenlenmeli, ikinci bir emir uygulaması mümkün olduğunca kullanılmamalıdır. Ya da açık ve anlaşılır kriterlere bağlanmalıdır.

Toplumsal olay polisinin genel yaş ortalamasının genç olması, bu birimlerdeki personeli tahrik ve provokasyona yatkın hale getirmektedir. Çalışma esnasında ya da dinlenme ortamlarında, sürekli kalabalık gruplar halinde bulunmaları grup psikolojisine daha kolay girmelerine ve grup psikolojisiyle hareket etmeye daha açık olmalarına bir neden teşkil etmektedir.

Toplumsal olaylara müdahale eden görevlilerin davranış eksiklikleri mevzuatın bilinmeyiip uygulanmamasından kaynaklanabilmektedir. Gerek memurların, gerekse amirlerin yasalar konusunda bilgi eksiklikleri olduğu araştırma raporlarında ortaya konulmuştur. Memurların ilgili yasaları okuyup inceleyip tetkik etmeden göreve gönderilmesi ve sadece verilen emirlerle müdahale yapılmasının yanlış olduğu araştırma raporlarında ortaya konulmuştur.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde insan hakları, uluslararası toplumun ortak değer ölçüsü haline gelmiştir. Avrupa Birliği sürecinde insan hak ve özgürlüklerinin toplumsal ve siyasal düzenin dayandığı temel değer haline getirilmesi düşüncesi toplumun her kesiminde genel kabul görmektedir ve bu kapsamda düzenlemeler ve değişiklikler devam etmektedir. “Düşünce kanaat hürriyeti”, “düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti”, “toplantı gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına ilişkin ve bu hakların kullanılmasında karşılaşılan sorunların giderilmesi yönünde gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır. İçişleri Bakanlığı’nca çıkarılan genelgelerde; toplumsal olaylarda takdir hakkının kullanılmasının sivil toplumun teşviki ve gelişmesi amacına yönelik kullanılması, toplumsal olaylarda orantılılık, asgari ölçüde kuvvete başvurma, sivil toplum örgütlerine esnek ve seçici

yaklaşım ve düzenli diyalog sağlanması yönünde zihniyet değişikliğini gerçekleştirme hedeflenmiştir.

Toplumsal olaylarda güç kullanımının minimum seviyede tutulması ve güç kullanımının son seçenek olması için aşağıda sıralanan öneriler doğrultusunda gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

1- Mevzuat Eksikliklerinin Giderilmesi

Basın açıklamalarına dayalı toplumsal olaylarda basın açıklamalarının şekil şart ve usullerini belirleyecek anayasada da öngörülen yasal düzenleme henüz gerçekleştirilemediği için, konuyu sivil toplum örgütleri, kolluk kuvvetleri ve yargı organları farklı şekillerde yorumlamaktadırlar. Sivil toplum örgütlerinin düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyetim amaçları doğrultusunda sınırsızca kullanma isteği, kolluk kuvvetlerinin kamu düzenim ve başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma kaygısı, yargı organlarının basın açıklamalarında 2911 sayılı Kanunda tanımlanan suçun unsurlarının oluşmadığı yönündeki yaklaşımı çelişkilerin yaşanmasına sebebiyet vermektedir. Bu farklı yaklaşım ve sebebiyle zaman zaman toplumsal olaylarda aşırı güç kullanımına sebebiyet verilmektedir. Bu sorunu çözmek için, Anayasanın 26. maddesinin ikinci fıkrasında öngörüldüğü şekilde düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil şart ve usulleri düzenleyecek kanuni düzenlemenin bir an önce yapılması sağlanmalıdır.

2- Şiddete Sebep Olan Stres Unsurlarının Ortadan Kaldırılması

(Stres Yönetimi)

Çalışan bireylerde stresin şiddet eğilimini artırdığı araştırmalarla tespit edilmiştir. Toplumsal olay polislerinde stres yaratan sebeplerin ortadan kaldırılması ve toplumsal olay polislerinde danışman psikologların gözetiminde stres yönetiminin birimin bir parçası haline getirilmesi sağlanmalıdır. Stresin azaltılmasında etkili olabilecek kurumsal düzenlemelerin yapılması çevik kuvvet birimlerine danışman psikolog atamasının yapılması, spor imkânlarının artırılması, kurum içi iletişimin güçlendirilmesi sağlanmalıdır. Bunların yanında poliste stres yarattığı tespit edilen, çalışma ortamının yetersizliği, çalışma saatlerinin belirsizliği, ek mesai ücretinin verilememesi, maaşların yetersizliği, personel yetersizliği, aşırı bekleme, araç gereç eksiklikleri, her işte ve her görevde çalıştırılma, yasada öngörülen görevlerin dışında başka görevlerde çalıştırılma gibi sorunların çözülmesi denetimlerde bu konuların üzerinde durulması sağlanmalıdır. Stres yaratan unsurların ortadan kaldırılması konusunda yöneticilere düşen görevlerin yerne getirilip getirilmediğinin müfettişlerce denetlenmesi sağlanmalıdır.

3- Etkili Sivil Denetimin Sağlanması

Ülkemizde kolluk kuvvetleri üzerindeki denetim yetkisi sadece mülki idare amirlerine ait bulunmaktadır. Bu denetimin dışında herhangi bir sivil gözetim mekanizması bulunmamaktadır. İçişleri Bakanlığı ve Birleşmiş Milletler tarafından desteklenen “Güvenlik Sektöründe Gözetim İçin Sektör yaklaşımı Geliştirme İçişleri Bakanlığı Destek Projesi kapsamında yapılan araştırmada mülki idare amirlerinin kolluk kuvvetleri üzerindeki denetim ve gözetim yetki ve sorumluluklarını etkili bir şekilde kullanamadıkları, bu durumun daha çok kurumsal nedenlerden kaynaklandığı tespit edilmiştir. Mevcut kanunlar toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkının kullanılması ve sınırlandırılması konusunda mülki idare amirlerine önemli yetkiler vermektedir. Mülki idare amirleri bu yetkilerini kullanırken kolluk kuvvetlerinin etkisi altında kalmadan kullanabilmelidir. Bu kapsamda mevcut yönetim yapılanması içerisinde sivil gözetim ve denetim mekanizmaları olarak yer alan mülki idare amirlerinin sahip oldukları yasal denetim ve gözetim yetkilerini etkin bir şekilde kullanabilmeleri için gerekli kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Bunun dışında sivil toplumun kendisi için sağlanan güvenlik hizmetlerini denetleme haklarını kullanmaları konusunda bilinçlendirilmeleri sağlanmalıdır.

4- Teşkilatlanmada Kurumsal Amaçlara Uygunluğun Sağlanması

Toplumsal olay polisinin görev alanları ve sınırları kanunlarla çizilmesine rağmen uygulamada toplumsal olay polisine her türlü görevin verildiği, toplumsal olay polisine gerek duyulmayan illerde bu birimin kurulması ve asli olmayan hizmetlerin görürülmesi personelde yılgınlığa ve dejenerasyona sebep olduğu, toplumsal olay polisinin önleyici hizmet polisliğinden, asayiş olaylarına müdahaleye, spor müsabakalarından sahne gösterilerine kadar, insanların bir araya geldiği her türlü olay ve faaliyetlerde abartılı bir şekilde kullanıldığı araştırmalarla tespit edilmiştir. Asli görevler haricindeki görevlendirmelerden kaynaklanan iş yoğunluğu ve aksayan çalışma düzeni, çoğu zaman personelin eğitimini, sosyal faaliyetlerini, asgari bedensel dinlenme olanağını engellemektedir. Bu sorun uygulamada, personelin depresyona girmelerine veya agresifleşerek insan hakları ihlalleri yapmalarına neden olmaktadır. Bu sorunun çözülmesi için çevik kuvvet polisinin teşkilatlanması ve görevlendirilmesinde kanundaki amaçlara uygun hareket edilmesi sağlanmalıdır. Bu durum teftişler esnasında dikkate alınmalıdır.

5- Provokasyonların Önlenmesi

Ülkemizdeki mevcut siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel şartların olumsuzluğu toplumsal olayların oluşum sürecinde provokasyonlarla farklı amaçlar

için kullanılmasına sebep olmaktadır. Profesyonel yöntemlerle çalışan iç ve dış güçler de bu olumsuz şartları toplumsal olaylarda kullanarak kitleleri kamuoyunda kanaat oluşturmaya yönelik kullanmaktadırlar. Provokatif eylemler, belli bir grubun ya da yabancı bir devletin çıkarları doğrultusunda toplumun yönlendirilmesi, istikrar ve güven ortamının sarsılması, insanların devletle olan ilişkilerinin sarsılması, toplumun korku ve endişe psikolojisine itilmesi, kitlelerin sosyal yapıyı bozacak şekilde tepki vermeye zorlanması amaçlarına yönelik gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde devlete karşı oluşan illegal yapılanmaların bazen legal yapılanmalar içerisinde yer alarak bu provokatif amaçları gerçekleştirmeye çalıştıkları bilinmektedir. Kolluk kuvvetlerinin tahrike kapılarak hata yapmaları provokatörlerin en çok arzu ettikleri durumdur. Bu olumsuzluğu önlemek için toplumsal olay polisi profesyonel kamu gücü haline getirilmeli, toplumsal olay öncesi gerekli olan yöntemlerle provokasyonların önlenmesi sağlanmalı, kamuoyunun ve sivil toplumun provokasyonlar konusunda bilinçlendirilmesi gerçekleştirilmelidir.

6- Polisteki Eğitim Eksikliği Giderilerek Zihniyet Değişiminin Sağlanması

Toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde polisin kendisini mevcut devlet düzenim koruyan tek güç olarak görmesi, devlet ile arasında duygusal bir bağ öreerek polisi hukuksal boyuttan duygusal devlet anlayışına kaydırmaktadır. Bu durum polis gücünü provokasyonlara açık hale getirmektedir. Vatandaşlara toplantı gösteri yapma hakkını veren devlettir. Toplumsal olay polisinin devletin vatandaşlara verdiği bu hakları rahatça kullanmaları için gerekli önlemleri almakla görevli olduğu anlayışının kolluk kuvvetlerinde benimsenmesi gerekmektedir. Buna karşılık vatandaşların toplumsal olay polisinin onları korumak ve yasal haklarını kullanmaları için orada olduğu zihniyetine sahip olmaları gerekmektedir. Kolluk kuvvetlerinin gerçek misyonunun bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlamak olduğu, toplumsal olay polisinin insan hakları bilgisi ve bilincinin geliştirilmesi yönünde zihniyet değişikliklerinin sağlanması gerekmektedir. Bunu sağlamak için hizmet içi eğitim programlarının sürekliliği sağlanmalı, kolluk kuvvetlerinin Avrupa ülkelerindeki gelişmiş örnekleri eğitim sürecine yansıtılmalı, polis alt kültürünün doğurduğu olumsuzlukların ortadan kaldırılması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

7- Tecrübelerin Muhtemel Toplumsal Olaylar İçin Kullanılabilir Kılınması

Ülkemizde meydana gelen toplumsal olayların zaman içerisinde oluşturduğu profil ortaya çıkarılmalı ve sivil toplum örgütlerinin legal ve illegal yapı

lanmaların toplumsal olaylardaki amaçları iyi analiz edilmeli, geçmişteki tecrübelerin gelecek olaylar için kullanılabilir kılınması sağlanmalıdır. Ülkemizde belli günlerde belli olayların yıldönümlerinde provokasyonlara açık toplumsal olayların olma ihtimali yüksektir. Geçmiş yıllardaki bu toplumsal olaylardan hareketle şiddet ortamı olma ihtimali yüksek toplumsal olaylar için önceden gerekli önlemler alınmalı, bunun için stratejiler geliştirilmeli, toplumsal olay polisi ve sivil toplum örgütleri bilinçlendirilmek, aynı hataların tekrarlanmasının önüne geçilmelidir.

8-Sivil Toplum Örgütleriyle Sürekli İletişim Sağlanması

Toplumsal olaylarda aşırı güç kullanımının önlenmesi için sivil toplum örgütleriyle sürekli iletişimin kurumsallaştırılması sağlanmalıdır. Günümüzde vatandaşla ilişkili bütün kamu birimlerinde yönetim modeline geçiş öngörülmektedir. Güvenlik birimlerinde de güvenlik yönetim modeline geçiş çalışmaları Avrupa ülkelerinde devam etmektedir. Yönetişim modeli çok taraflı (kamu özel) çok yönlü (Avrupa, bölgesel, yerel) bir modeldir. Toplumsal olaylarda sivil toplum örgütleriyle iletişimi güvenlik şube müdürlükleri sağlamaktadır. Bu iletişim sürecine çevik kuvvet polisinin de aktif olarak dahil edilmesi, iletişimin sürekli kılınması toplumsal olaylarda aşırı güç kullanımını önleyici olacaktır.

KAYNAKÇA

Eryılmaz, Bedri, Aslan, Zühtü; “Mülki İdare Amirleri Kolluk İlişkisi ve Temel Hakların Korunması” Mülki İdare Amirlerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunmasındaki Rolü Konulu Değerlendirme Semineri 22-23 Şubat 2006 Ankara.

Cerrah İbrahim, “ Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimi” Mülki İdare Amirlerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunmasındaki Rolü Konulu Değerlendirme Semineri 22-23 Şubat 2006 Ankara.

Görkem Marie; “Fransa’da Yeni Güvenlik Yönetişimi” Mülki İdare Amirlerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunmasındaki Rolü Konulu Değerlendirme Semineri 22-23, Şubat 2006 Ankara.

Huntington, P.Samuel, “Modernization and Corruption” Political Corroption: Readings in Comparative Analysis, Arnold. J. Heidenheimer(ed) Holt Rinehart and Winston New York 1989 s.495 Say Yusuf, Toplumsal Olaylar (Yüksek Lisans Tezi) Haziran 2004, (Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü)

Erder, Sema, Kentsel Gerilim, Ankara: Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı Şubat 1997,ss.187-193.

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Daire Başkanlığı Çevik Kuvvet Raporu, Yayını No: 331, Ankara 2003.

İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı Toplumsal Olay ve Provokasyonları Önleme Rehberi, Yayını, No: 7 Ankara, 2005.

Ankara Emniyet Müdürlüğü Güvenlik Şube Müdürlüğü Uyum Yasaları Çerçevesinde Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Mevzuatında Yapılan Değişiklikler ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Kitapçığı.

Kaya A. Kadir, “ Şiddet ve Şiddetle Mücadele” İdarecinin Sesi Dergisi, Eylül Ekim- 2005 Kapanı, M. inci, Kamu Hürriyetleri, Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981.

Kaygısız, Oktay, “Kuvvet Kullanımında Profesyonel Yaklaşım”, Polis Dergisi, Sayı: 26, 2002.

Büyük döğerli, Ethem, Toplumsal Olaylar ve Müdahale Esasları, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1992.

Toplumsal Olaylara “Polisin Müdahalesi ve Güç Kullanmasındaki Davranış Esasları” İnceleme Araştırma Raporu, 08-07-2005.

TARIMSAL PLANLAMA VE BÖLGESEL POLİTİKALARIN DESTEKLENMESİ

Dr. Mustafa ÇİÇEK

GİRİŞ

Planlama¹ ekonominin temelinde bulunmaktadır. Firmaların üretimlerini piyasa talebine, tüketici tercihlerine ve fiyatlara göre belirlemesi; tüketicilerin de gelirlerine göre bir harcama ve tasarruf eğilimi içinde bulunmaları planlama olarak değerlendirilebilir. Burada, firmaların ve bireylerin piyasa ile ilgili tüm bilgileri elde edebildikleri varsayılmaktadır.

“Kaynakların ihtiyaçlara göre kıt olması” gibi iktisat biliminin temel varsayımı;

- kaynakların tümünden yararlanmak (tam kullanım-tam istihdam),
- kaynakları ihtiyaçlar için en iyi biçimde kullanmak (etkin kullanım),

için planlamayı gerektirmektedir. Aren’e göre (1992); gelişmiş liberal ekonomilerde planlama, piyasa ekonomisinin ikamesi değil, tamamlayıcısı olma işlevini üstlenerek;

- ekonominin güçlü ve zayıf yönlerini ve toplumun uyumsuzluklarını saptayarak, ekonomik ve toplumsal kalkınmadan doğan sorunları belirlemek ve bu sorunlar için çözüm yolları önermek,

- ekonominin ve piyasanın işleyişini iyileştirici kuralları belirlemek,
- uzun vadeli perspektiften hareketle, hedefler ve kamu politikalarını kaynaştırmaya yönelik orta vadeli çerçeve çizmek,

gibi 3 temel işleve odaklanmıştır.

Tarımsal planlamanın gereğine doğrudan ya da dolaylı vurgu yapan resmi/özel ifadelere rağmen, Türkiye’de bu güne kadar kapsamlı bir planlamanın yapılmadığı/yapılamadığı da bilinmektedir

¹ Planlama kavramı ile ilgili genel bilgiler için bkz. : ÖNEY, (1982); SOYAK, (2006).

Bölgesel ya da iller bazında gerek üniversiteler gerekse diğer kişi ve kurumlar tarafından tarımsal planlama ile ilgili, özellikle bölgesel gelişme amaçlı çok sayıda proje çalışması yürütülmekte, ancak bu proje öngörülerinin ülkenin geneli ve makroekonomi boyutunun ele alınmaması nedeniyle beklenen verimi sağlayamayacağı, düşünülmektedir.

Bu çalışmada, geri bölgeler açısından sürükleyici sektör niteliğinde bulunan tarım sektörü ve temel girdisi olan toprak varlığının, geri bölge ekonomilerine maksimum yarar sağlayabilmesi için öncelikle bir bütün olarak ülke bazında makro planlamasının yapılmasının gerekliliği ve bu planlamanın dayanması gereken ilkeler üzerinde durulmaktadır.

I- BÖLGESEL POLİTİKALAR VE PLANLAMA

Ekonominin tümü açısından genel bir makro planlamanın yanında, belirli bölgeler, sektörler ya da ürünler açısından da mikro ölçekli planlama mümkündür. Bu boyutlu planlama ile geri bölgelerin bölgesel tam istihdamı sağlayacak üretim düzeyine ulaşmaları, gerek ülke içinde gerekse uluslararası piyasalarda, mevcut koşullar çerçevesinde rekabet edebilmelerini sağlamak amaçlanmaktadır.

Geri bölgelerin genellikle tarım sektörüne bağımlı olduğu bilinmektedir. Tarım sektörüne bağımlılık durumunda, üretim faktörleri mevcut olduğu halde, üreticilerin “Pazar” konusunda yeterli bilgi ve donanımına sahip olmamaları nedeniyle bazı ürünlerde arz noksanı ile karşılaşmakta, sonuçta bu ürünlerin dışarıdan temin edilmesi gerekmektedir. Diğer yandan ihtiyaç fazlası ürünler de hem tatmin, hem gelir düzeyini düşürmektedir. Özellikle tarım sektöründe dönendik -yıllık ya da mevsimlik- üretim geçerli olduğundan, arz noksanı ya da tüketilemeyen fazla ürün, o dönem için üretim faktörlerinin etkin kullanılamaması -ekonominin daralması- anlamına gelmektedir. Bu durumda geri bölgelerin gelişme bir yana bekledikleri gelir düzeyine bile ulaşabilmeleri mümkün olmayacaktır. Bu çerçevede bölgesel politikalar açısından Planlama;

- geri bölgelerdeki üretimin mevcut durumda gelişmeyi sağlayamayan faktör bileşenlerini² değiştirmek,

- * üretimin maliyetini düşürmek ya da bol bulunan faktörleri, kıt olanın yerine ikame etmek,³

² Bölgesel politikalar için, Tarım sektörünün yanında, emek-yoğun üretim faaliyetlerini de kapsar biçimde, hangi ürünün hangi bölgelerde yetiştirilmesinin daha optimal olacağının planlama ile belirlenmesi gerekmektedir.

³ faktörler arası bileşim oranı”; bir malın üretimine katılan faktörlerin birbirlerine oranı.

- üreticilere piyasa bilgisi sağlamak,
 - elde edilen ürünleri, talep bulunabilecek piyasalara iletmek,
- amacı ile ele alınmaktadır.

Bölgesel politikaları destekleyici nitelikte, mikro ölçekli ve ürün bazlı planlama kavramı iktisadı düşüncede doğrudan ya da dolaylı, geçmişten beri tartışılan temel konular arasındadır.

Hangi tarımsal ürünün hangi bölgelerde yetiştirilmesinin daha verimli olacağı Thünen (1826) tarafından ileri sürülen üretim bölgeleri çemberleri ile (bknz. Dinler, 2001, s. 12 vd) açıklanmaya çalışılmaktadır.

Ohlm'e (1933) göre; Her bölge kendisinde nispeten daha bol ve nisbi fiyatı daha düşük olan üretim girdilerinden, daha yüksek miktarda kullanan malların üretimini daha düşük maliyetle sağlamakta, az bulunan girdiyi daha fazla kullanan malın üretiminde ise daha az kar elde etmektedir (bknz Kazgan, 1997, s.162; Seyidoğlu, 1999, ss.63-80).

Ricardo, Mili ve Marshall gibi iktisatçılar tarafından savunulan, ülke -ya da bölgelerin nisbi olarak en verimli üretim dallarına yoğunlaşmaları durumunda ülke ya da bölgesel ekonominin yararına bir süreç ortaya çıkacağını iddia eden “karşılaştırmalı üstünlükler teorileri (bknz. Seyidoğlu, 1999, ss. 17-26);

Dengesiz kalkınma teorisi taraftarları olarak bilinen Hirschman (1958), Streeten (1966) ve Scitovsky (1966) gibi iktisatçılara göre; az gelişmiş ülkelerde ekonomik gelişmeyi başlatmak, diğerlerinde ise bölgesel dengesizliği gidermek amacıyla belirli yörelerde “kalkınma kutuplarının” oluşturulması için, ekonomik gelişmeyi başlatacak birimlerin -endüstri ya da işletme - belirlenerek sermaye aktarımının bunlara yönelik olarak planlanması anlamına gelen Kilit Endüstriler-Sürükleyici Birimler Teorisi” (bknz. Dinler, 2001, ss. 411-421; Çiçek, 2006, ss. 23-35);

Genellikle sayısal olarak belirlenen hedeflere göre nihai talebin karşılanması için ne kadar üretim yapılacağını ortaya koymaya çalışan “Girdi-Çıktı; İnpıt-Output” analizi (bknz. Özyurt, 2003, s.92-128); bölgesel bazlı planlama kavramının gerekliliğini dolaylı olarak açıklayan görüşlere örnek olarak verilebilir.

II-TARIM SEKTÖRÜ VE PLANLAMA

Türkiye’de geri bölge ekonomilerinin büyük oranda tarım sektörüne bağımlı olduğu görülmektedir (Bknz.; TUSİAD, 2005; DPT, 2006). 2003 yılında tarımın GSMPT’ye katkısı % 12.2 olarak hesaplanmıştır. 1983’den bu yana tarımın payı %21.4’ten 2003 yılında %12.2’ye gerilemesine rağmen istihdam açısından tarım sektörü (ormancılık, avcılık ve balıkçılık da dahil olmak üzere),

2001 yılındaki %35 ve 2002 yılındaki %34'e kıyasla, 2003 yılında toplam iş gücünün yaklaşık %33'ünü temsil etmektedir ki bu da yaklaşık 7 milyon işçiye denktir. 1991 yılında 4 milyon olan tarım işletmelerinin sayısı 2001 yılında 3 milyona düşmüş ve son 10 yılda %25 oranında azalmıştır. 2001 sayımında ortalama çiftlik büyüklüğünün yaklaşık 6 hektar, çiftçilerin %65'inin 5 hektardan küçük arazilere sahip olduğunu göstermiştir. İşletmelerin sadece %6'sı 20 hektardan büyüktür.

Bu değerlendirmelere göre, tarım sektörü geri bölgeler için kilit sürükleyici sektör niteliğindedir. Makro politikalarla birlikte bölgesel politikalar çerçevesinde de tarım sektörünün planlanması ve desteklenmesinin gerektiği, bu desteğin de geri bölge ekonomilerine doğrudan katkı sağlayacağı açıktır.

Genel olarak ifade etmek gerekirse, geri bölgeleri tarım sektörünün mevcut yapısı ile dış piyasalara karşı ayakta kalabilmesi zor görülmektedir. Başta tarımsal üreticiler olmak üzere küçük işletmelerin;

- piyasaya sunulacak toplam ürün miktarını tahmin yeteneği,
- diğer üreticilerin fiyat ve üretim konusundaki tavırlarını,

gerçekçi olarak ortaya koyabilmeleri, piyasaları ve aktörlerini yakından takip etmeleri, hukuki ve finansal bilgilere sahip olmaları, bilgilen değerlendirebilmeleri mümkün görülmemektedir. Bu durumda, azalan verimlere maruz kalmamak için sabit ve değişken faktörlerin optimal bileşiminin, bilgi ve beşeri sermayenin nitelikleri ve boyutu doğrultusunda gerçekleştirilebilmesi konusunda hükümet müdahalesi gerekmekte ve üreticileri yönlendirecek planlamaya ihtiyaç bulunmaktadır.

Tarımsal planlamanın gereği, Türkiye'de tüm ilgili-ilgisiz çevrelerce genel kabul görmekte, gerekliliğine, açıkça olmasa da, vurgu yapılmaktadır.

Tarımsal planlama literatürde, tarımda destekleme sistemleri konusunda ele alınmakta ve genellikle sübvansiyon merkezli politikalara konu olmaktadır (Bknz. DİNLER, 1993).

IX. Plan'da; üretimin talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçları uygulanırken ülkemizin AB'ye üyeliği sonrasında Birlik içinde rekabet edebilmesi için tarımsal yapıda gerekli dönüşümlere ağırlık verileceği; tarımsal üretimin rekabet gücüne doğrudan katkıda bulunacak şekilde; yüksek üretim değeri bulunan tarımsal üretimin artırılması amacı ile maliyet etkin bir biçimde sulama yatırımları ve tarım işletmelerinde gözlenen arazi parçacılığı sorununun hafifletilmesine yönelik olarak toplulaştırma yatırımlarının yaygınlaştırılacağı (bknz.; DPT, 2006, 9.plan ss.77-78) ifadeleri yer almaktadır.

Aynı amaç doğrultusunda, benzer ifadelerin diğer belgelerde de yer aldığı görülmektedir (bknz. DPT-OİK, 2006, s. 59 vd). Tüm bunların, doğrudan ifade edilmese de, ancak tarımsal planlama ile gerçekleştirilebileceği açıktır.

441 sayılı Tarım Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki KHK'nın 1, 2, 9, 11 ve 16'ncı maddelerinde, kırsal kalkınmanın sağlanması amacıyla tarım sektörünün desteklenmesinin Bakanlığın görev alanına giren bir sorumluluk olduğu belirtilmektedir.

Bölge ve illere yönelik olarak tarımsal planlama konulu birçok projenin uygulamaya geçirildiği Tarım Bakanlığının internet sitesinde belirtilmekte (bknz. www.tanm.gov.tr); tarımsal planlama için Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS-GİS) kullanımına yönelik işlemlere başlanıldığı haberleri yer almaktadır (bknz. www.tagem.gov.tr/gis).

Ziraat Mühendisleri Odası da konu ile ilgili bir STK olarak tarımsal planlamanın gerekliliğine vurgu yaparak savunmaktadır⁴.

Türkiye arazi yapısına göre makro planlamayı sağlayacak temel yasal düzenleme olan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu 19.07. 2005 tarih ve 25880 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Bu kanun hükümlerinin tarımsal planlamaya katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

III- TARIMSAL ÜRETİM VE PAZARLAMA NIN ÖZELLİKLERİ

Tarım sektörünün özelliği gereği, arz esnekliğinin sıfır olduğu durumda üreticiler -satıcılar-, piyasa talebi ve fiyatı ne olursa olsun üretim miktarını değiştirememektedirler. Burada üretim miktarı stok sayılmakta ve bir defa üretim yapıldıktan sonra, satılncaya kadar üretici bu üretimi elinde tutmak durumundadır. Ürün eğer bozulmadan stoklanmaya uygun ise minimum, özel koşullarda bekletilmesi gerekiyorsa çok daha fazla maliyet yüklenilecektir. Ortaya çıkan bu maliyeti ister üreticiler ister tüketiciler üstlenirler, nihai olarak tüm ekonomiye yansıtacağı açıktır.

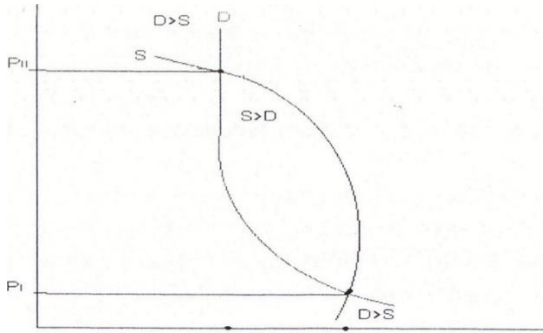
Çok kısa dönemde; satıcıların ellerinde belirli bir miktar mal vardır ve bu arz miktarı stoktur. Üreticiler bu stok miktarını artırma ya da azaltma (tekrar hammadde ya da yarı mamul hale getirme imkanına sahip değildir. Çok kısa dönemin uzunluğu, üretilen ürüne göre, gün (süt, yumurta) mevsim (seracılık) ve yıl (meyve ve tahıllar) olabilecektir. Arz ortaya çıktıktan sonra bu ürünlerin piyasa tarafından emileceği yani tüketileceği ana kadar geçen zamana göre ürünler iki grupta değerlendirilmektedir;

⁴ <http://www.zmo.org.tr/odamiz/odagorusleri.php7kocR1432&vazdir=ves>

i- Bekletilemeyen mallar: bazı sebzeler ve taze balık gibi ürünler bu çerçevede değerlendirilebilir. Piyasa fiyatının ortaya çıkmasında talep arz göre daha belirleyicidir. Üreticiler fiyat düşmesine karşı “Muhafaza fiyatı” belirleyerek arz fazlasını imha yoluna gidebilirler. Ya da ürünlerin bozulmadan daha uzun süreli saklanabilmesi için birtakım ekstra maliyeti -soğuk hava deposu gibi - göze alabilirler. İki durumda da eğer arz ve talep miktarı birbirine yakın değilse toplum - ulusal ekonomi- için ortaya bir kayıp ve/veya ekstra maliyet çıkmaktadır.

ii- Bekletilebilen mallar; yıllık olarak üretilen tahıllar gibi. Çok kısa zamanda bozulma niteliğinde olmadığından ve tüketimleri de uzun döneme yayıldığından, talebe göre piyasaya ürün çıkarılabilecektir. Ancak bu durum, en fazla gelecek ürün dönemine kadar sürecektir. Bir dahaki ürün dönemine kadar tüketilemeyen mallar o dönem için arz fazlası etkisinde bulunacaktır. Bunun tam tersine, bir dahaki ürün döneminden önce arz yetersizliği ile karşılaşıldığı durumda ise, bu defa da iç tüketim ihtiyacının dışarıdan temin edilmesi yoluna gidilecektir ki dış ticaret dengelerinde bozulma ortaya çıkacağı açıktır.

Tarım sektörünün maruz kaldığı diğer bir olumsuz durum da CoB-Web teorisi çerçevesinde analiz edilmektedir. Plansız tarımsal üretimde, arzın talep değişikliklerine doğru olarak cevap verebilmesi çok zordur. Üretimi yıllık olarak yapılan bazı bitkisel ürün fiyatlarında görülen dönemsel dalgalanmalar, üreticiler tarafından yapılan üretim planlamasının önceki dönem fiyatlarının esas alınmasından kaynaklanmaktadır. Arzu belirleyen temel unsurlardan malın fiyatının bir önceki dönemde oluşmuş olması, gelecek dönem için fiyat konusunun gerçek-doğru tahminini zorlamaktadır. Bu nedenle piyasada fiyat ve arz dengesizlikleri yaşanması kaçınılmazdır.



Şekil: 1

Tersine Dönen Arz Eğrisi ve Yüksek Fiyat İçin Üretimin Kısılması

Plansız tarımsal üretimin maruz kalacağı bir diğer durum “Tersine Dönen Arz Eğrisi Analizi” ile ele alınmaktadır.

Şekil 1’de görüldüğü gibi, Arz ve Talebin birlikte fiyatın artan fonksiyonu olduğu durumda, arz eğrisi tersine dönecektir. Satıcılar ellerinde stok olarak tuttıkları ürün fiyatını Puf den aşağı düşürmemek için, ya piyasaya sınırlı mal çıkaracaklar, ya da ürün fazlasını imha yoluna gideceklerdir. Malın fiyatı yükseldikçe arz edilen miktar azalmaktadır. Eğer satıcılar kendi aralarında rekabete yönelirlerse, -tarımsal ürün talebi az esnek olduğundan, toplum; ihtiyacı kadar malı düşük fiyattan alacak ama fazlalık arz satılamayacağından ya imha edilecek ya da çürümeye terk edilecektir. Sonuçta, talep miktarına uygun üretim yapılamadığından bölgesel ve ulusal ekonomi zarar görecektir.

IV-TÜRKİYE’DE BÖLGESEL GELİŞME İÇİN KAMU PLANLAMASININ GEREKLİLİĞİ

Türkiye’nin kendine özgü koşulları çerçevesinde, geri olan kırsal kesim ekonomisinin temel dayanağı olan sektörlerde, coğrafi özellikler de dikkate alınarak tasarlanacak Planlamanın ve bu merkezli Scitowsky⁵ (1966) tipi kamusal bir haberleşme düzeninin gerekleri, literatürde de genel kabul gördüğü gibi, aşağıdaki biçimde açıklanabilecektir:

i- Türkiye’de devlet üretim kaynaklarının kullanımını çeşitli yollardan doğrudan etkilemektedir. Yüksek miktarda kamu borçlanma gereğinin reel üretim yerme finans piyasalarının karlılığını artırması, böylelikle üretimin piyasa koşullarına göre yapılamaması, bu etkiye örnek olarak söylenebilecektir. Bu nedenle, geri bölgeler ekonomisinin temel dayanağı olan emek-yoğun tarım sektöründe de arz-talep dengesi piyasa koşulları içerisinde belirlenememektedir.

ii- Tarım sektörüne bağlı nüfus oranının yüksek olmasına rağmen işletme ölçeklerinin küçük olması, küçük birimlerin desteklenmesini gerektirmektedir.

iii- Türkiye’nin arazi ve iklim yapısının bölgeler arasında büyük farklılıklar göstermesi, her bölgenin optimal ürün üzerinde yoğunlaşmasını gündeme getirmektedir. Bölgeler kendi dinamikleri ile bu planlamayı gerçekleştirme yeteneğine sahip bulunmamaktadır. Fırsat maliyetlerinin en optimal koşullarda

⁵ Scitowsky’ye göre, herhangi bir sektör süregelen yatırımlarla genişledikçe, dışsallıklar nedeniyle diğerleri de bundan istifade ederler. Böylelikle, her bir sektördeki üretim artışı Milli Gelir (MG) düzeyinin de artmasına yol açar. Bu mekanizmanın ortaya çıkabilmesi için her firmanın kararlarının diğerleri tarafından bilinmesini sağlayacak bir “haberleşme düzeni” ile ortak hareketler demetinin uyumlaştırılması gerekmektedir. Piyasa ekonomisinde bu haberleşme düzeni piyasa fiyatı ile sağlanmaktadır. Ancak fiyatlar; gelecek düzeyden çok, şimdiki durumu yansıtmaktadır. Dolayısı ile geleceğe ait hareketlerin merkezi bir planlama ile belirlenmesi gerekmektedir. Bu fonksiyonun da Hükümet tarafından ifa edilmesi beklenmektedir (Bknz. :Scitowsky, 1966)

değerlendirilebilmesi için ülke çapında bir otoritenin, Scitowsky önerisinde olduğu gibi, tıp ürün ve alan planlaması yapması gerekmektedir.

iv- Türkiye'nin geri bölgeleri genellikle tarım sektörü ve emek-yoğun üretime bağlı, gelir düzeyi düşük yörelerdir. Bu bölgeler, kamunun sosyal ve refah devleti uygulamalarına konu olmaktadır.

v- Nitelsiz işsizliğin en yoğun olduğu bölgeler geri bölgelerdir. Bu bölgelerin kendi dinamikleri ile işgücüne istihdam sağlaması -geçmiş tecrübeler ışığında- mümkün görülmemektedir.

vi- Çay ve şeker pancarı üretiminde kullanılan yöntem⁶, mevcut koşullar çerçevesinde, Türkiye'nin tarımsal ürün planlamasını başarı ile gerçekleştirebileceğini göstermektedir. Ürün dönemi öncesi, ilgili kurumlar üretim alanlarını ve sözleşmeli üreticileri belirleyerek dönem sonundaki hasılayı ayarlayabilmektedirler. Benzer uygulama, diğer temel ürünlerde de yapılabilir.

vii-Türkiye'de tasarruf oranının düşüklüğü nedeniyle sermaye temininde açmazların yaşandığı iktisat çevrelerinde geniş bir kabul görmektedir. İlave yatırımlar için gereken sermaye ihtiyacının Hükümet tarafından bir şekilde karşılanma zorunluluğu bulunmaktadır.

viii-Türkiye'de iki temel üretim faktörü (emek ve toprak) yüksek oranda atıl bulunmaktadır. Yüksek oranda işsiz ve büyük ölçekli alanların kullanılmasını liberal anlayış içerisinde tamamen özel sektörden beklemek yersiz olacaktır. Tutarlı bir planlama ile bu faktörlerin üretim sürecine dahil edilebilmesi mümkün görülmektedir.

ix-Türkiye'de bu güne kadar kamusal altyapı yatırımlarının bölgeler arasında dengeli biçimde dağıtılmadığı, ülke genelinde, doğu-batı gelişmişlik

⁶ 8/6/1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olarak ve söz konusu Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde faaliyette bulunmak üzere, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAY-KUR) ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TÜRKŞEKER) kurulmuştur. Şirket Ana Statüsünün 4. maddesine göre ÇAY-KUR'un amaç ve faaliyet konuları; "Türkiye'nin Tarım Politikasına uygun olarak çay ziraatını geliştirmek, çay kalitesini ıslah etmek, işlenmesini teknik esaslara göre yürütmek, iç ve dış pazar isteklerini karşılamak üzere kuru çay üretmek, ithal etmek ve ihraç etmek, verimlilik esasına dayalı işletme politikasıyla sermaye birikimine yardım ederek yatırım kaynağı yaratmak". Şirket Ana Statüsünün 4. maddesine göre TÜRKŞEKER'in amaç ve faaliyet konuları ise "Kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde şeker üretimi ve yan ürünlerin değerlendirilmesi konularında kuruculuk ve işletmecilik yapmak, üretim, satış, yatırım, ihracat ve ithalat politikalarını tesbit etmek ve bu konuda master planlar hazırlamak veya hazırlatmak ve bu çalışmalarını verimlilik ve karlılık ilkelerine göre yürütmek;" olarak belirtilmektedir. Bu iki kurum, üretim dönemi öncesi üretim miktarını planlayarak buna göre sözleşmeli üreticileri üretim alanlarını belirlemekte ve üretimin belirli nitelik ve miktar içerisinde gerçekleştirmesini sağlamaya çalışmaktadır. Daha geniş bilgi için bkzn.; www.caykur.eov.tr ; www.turkseker.gov.tr.

farklılığı yaşandığı bilinmektedir. Ayrıca, gelir grupları arasında da önemli dengesizlikler bulunmaktadır. Bu iki dengesizliği gidermeye yönelik politikaları ortaya koymak öncelikle hükümetlerin görevi olarak düşünülmektedir.

x-Tarım sektörü dünya genelinde, özellikle AB içerisinde önemli müdahalelere konu olmaktadır. AB Ortak Tarım Politikasının bir gereği olarak ta planlama gerekmektedir. Planlama ile gelir artışına yol açmayan üretim fazlalığının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

V- COĞRAFİ FARKLILIĞIN ETKİLERİ

Türkiye'nin coğrafi özelliklerini belirleyen iklim ve arazi yapısı, ısı ve nem oranları, yeryüzü şekilleri ve yükseltileri' değişik bölgelerde değişik verilerle ifade edilmektedir. Tablo 24, Türkiye'nin değişik bölgelerinden örnekleme yapılan il merkezlerinin coğrafi konum ve özellikler bakımından ne kadar farklı olduklarını ortaya koymaktadır. Buna göre tarımsal üretimleri de buna bağlı olarak farklılık gösterecek, ekim ve hasıla zamanları geniş bir periyot içerisinde gerçekleşecektir. Türkiye'nin değişik bölgelerinin kendi özelliklerine göre bir ürün demetine sahip olduğu ve tüketici tercihlerine bu biçimde konu olabileceği de görülmektedir.

Tablo: I
Seçilmiş İllerin Coğrafi Konum ve Özellikleri

Örnek İller	Denizden Yükseklik -metre-	Ocak Ortalama Sıcaklık C°	Ağustos Ortalama Sıcaklık C°	Ortalama Yıllık Yağış mm	Ortalama Güneşlenme Süresi saat/gün	Max. Sıcaklıklar ortalaması C°	Min. Sıcaklıklar ortalaması C°
Adana	27	9.9	28.1	647.1	7.55	45.6	-8.4
Ankara	891	-0.1	23	377.7	7.19	40.8	-24.9
Bursa	72	5.3	24.1	696.3	6.35	43.8	-25.7
Rize	9	3.7	22.4	2300.4	4.14	38.2	-7.0
Ş.Urfa	549	5.1	31.1	380	8.28	46.8	-12.4
Erzurum	1758	-8.7	19.5	447	7.05	35.6	-37.0

Kaynak: DİE (2002, ss.1-30) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.⁷

Bu durum, bölgelere göre aşağıdaki farklılıkları ortaya çıkarmaktadır;

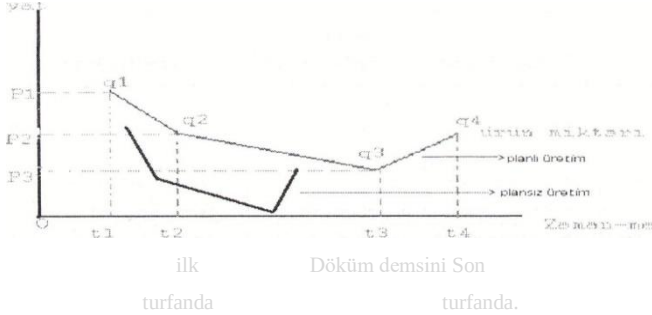
a- Tarımsal üretimin ekim ve hasıla zamanları birbirlerinden farklı zaman dilimlerinde gerçekleşmektedir. Buna göre, bir bölgenin potansiyel hasıla zamanı ile diğer bölgelerin hasıla zamanları çakışmamaktadır. Böylelikle değişik bölgeler değişik zaman dilimlerinde emek talebinde bulunduğu gibi kendi

⁷ Türkiye'nin bölgeleri deniz seviyesinden 2000 metre rakıma kadar; ısı ve nem değerleri de kıyılardan itibaren yüksek iç kesimlere doğru kademeli farklılık göstermektedir.

ürünlerini değişik zaman dilimlerinde piyasaya sunabilme imkanına da sahip olmaktadırlar⁸ Bu doğrultuda, Şekil 10'da, üretim ve pazarlama dönemindeki farklılığın fiyat (gelir) üzerindeki etkisi ortaya konulmaktadır. Buna göre, üretim dönemsel olarak ayarlanabildiği ölçüde elde edilen gelirin de artırılması mümkün olabilmektedir.

b- Türkiye'nin arazi ve iklim yapısındaki farklılıklar, değişik bölge ürün niteliklerinin farklılığına da yol açarak bir yönüyle farklılaştırılmış mallar ortaya çıkarmaktadır.⁹ Coğrafi konuma göre ısı ve nem oranlarındaki farklılık bu konuda etkili olmaktadır. Bazı bölgelerde yetişen sebze ve meyvelerin tüketiciler tarafından daha tercih edilir olması, bu konuya iyi bir örnektir.

c- Her bölgenin belirli üretimlerde (sebze, tahıl, meyve üretimlerinde, hayvancılıkta, turizm alanında vb) karşılaştırmalı üstünlük sahibi olma potansiyeli bulunmaktadır. Bu durumun da iklim ve arazi koşullarındaki farklılıktan kaynaklandığı belirtilmektedir (bkz.: EC, 2003). Bölgelerin bu potansiyeli, her bölgenin belirli bir üretimde uzmanlaşarak gelişmesini de sağlayabilmektedir. Bir yönüyle sektörel yapılaşma etkisi kendini göstermektedir.



Şekil: 2

Ürün Dönemi Planlamasının Fiyat Üzerinde Etkisi

⁸ Meyve ve sebzeler önce Akdeniz ve Ege kıyılarında yetişerek pazara sunulmakta, daha sonra iklim yapısına bağlı olarak kademeli biçimde diğer alt iklim bölgelerinde olgunlaşmaktadır. Sözgelimi, üzüm ve karpuz önce Adana'da sonra sıra ile Ege kıyıları, Karadeniz, Güney Anadolu ve en son da İç Anadolu'da olgunlaşmaktadır. Böylelikle, her bölge kendi hasıla dönemine göre bir monopol gücü elde etmektedir. Bu durumda, her bölgenin ürününü pazarlaması zaman dilimi itibarıyla yayılmış hale gelmektedir.

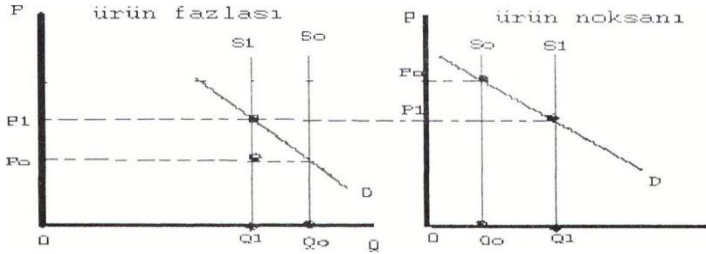
⁹ Farklılaşmış ürünler konusuna, pazarlama sırasında avantaj sağlayan; Amasya elması, Niğde elması, Bursa şeftalisi, Tokat şeftalisi, Malatya kayısı, Iğdır kayısı, Adana Karpuzu, Diyarbakır karpuzu, Kırkağaç kavunu, Ankara kavunu, Tokat fasulyesi, Erzincan Fasulyesi, Urfa Peyniri, Erzurum Peyniri, örnek olarak verilebilir. Bu konuda kapsamlı bilgileri İl Valiliklerinin yayınladıkları İl Tanıtım Kitaplarında yer almaktadır.

d- Bölgelerin konumu, üretilen türler ile ekonomik faaliyetlerin sayısal çeşitliliğini belirlemektedir. En verimli bölgelerde tür/faaliyet sayısı çok iken, geri bölgelerde azalmaktadır. Buna göre, geri ve gelişmiş bölgeler arasında üretim çeşitlerinin planlama yolu ile paylaşılması gündeme gelmektedir.

VI- TARIMSAL ÜRETİMİN PLANLANMASI

Bölgesel kalkınma politikaları açısından Üretim Planlamasına¹⁰ 3 temel fonksiyon yüklenebilir;

- Bölgelere üretim ayrıcalığı sağlayarak, bir yönüyle monopol gücü ile, üretimlerinden maksimum hasıla elde etmelerini doğuracak gelişme dinamiği oluşturmak,
- Geri bölge ekonomilerinin temel dayanağı olan tarım sektöründe, King Kanunu ve Cob-web teoremi çerçevesinde açıklanan dalgalanmaların engellenmesi ile, Türkiye nüfusunun %40'ını barındıran bu sektörü krizlerden uzak tutmak,
- Dönem itibariyle bazı ürünlerde arz fazlalığı/arz noksanlığı sonucu, fazla olanlarda üretim faktörlerinin israfı, noksan olanlarda da dışalım nedenleri ile ulusal ve bölgesel ekonominin maruz kaldığı olumsuzlukları asgariye indirmek.



Şekil: 3

Üretim Miktarındaki Değişmelerin Fiyat Üzerine Etkisi

¹⁰ Planlama kavramı; firma ölçeğinde olduğu gibi, üretimin tüketici tercihlerine ve piyasa koşullarına göre ayarlanmasıdır. Buna göre, geri bölge ekonomilerinin dayandığı tüm üretim çeşitlerinde uygulama imkanı bulan bir politika'dır. Sözgelimi, emek-yoğun tekniklerle üretimi yapılan ve Türkiye örneğinde üretim faaliyetlerinin gerçekleştirildiği bölgelere önemli bir katkı sağlayan basit el sanatları -kilim, halı dokumacılığı gibi- alanında da uygulanabilirliği bulunmaktadır. Burada, "talep ölçeğinde üretim" konusunun her sektöre ve üretim faaliyetine yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır.

Yukarıda belirtilen çerçevede. Şekil 11'deki gibi piyasa dengesizliklerinin önlenmesi için üretim miktarının ayarlanmasına yönelik planlama, birbiri ile bağlantılı üç farklı boyutta gerçekleştirilebilir.

1. Alan Planlaması

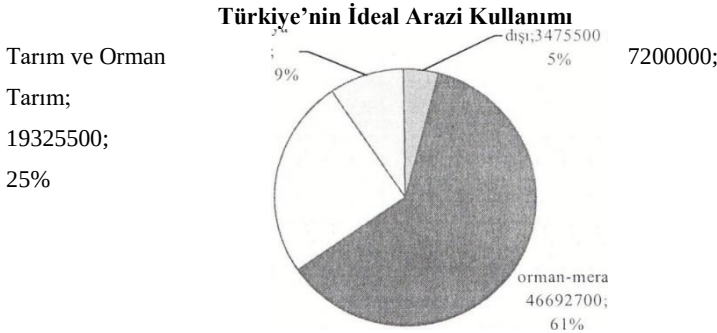
Türkiye'nin ideal arazi kullanımı verilerine göre, her üretim için maksimum marjinal hasıla ve fayda sağlayacak "alan planlamasının" gerçekleştirilmesi, alanların maksimum hasıla ve fayda sağlayacak biçimde üretim çeşitlerine ayrılmasıdır". Alan planlaması üretimde optimum dengenin sağlanması ve etkinlik anlamına gelmektedir.

Tablo: 2
Türkiye Arazisinin Yetenek Sınıflandırması
(1000 Ha)

Arazi sınıfı	I	U	UI	IV	V	VI	VU	VUI	Toplam
Alan	5012	6738	7574	7201	165	10238	36288	3475	76694
Oran %	6,5	8,8	9,9	9,4	0,2	13,4	47,3	4,5	100

Kaynak: KANTARCI (1983) verilerinden hazırlanmıştır.

Grafik: 1



Kaynak: KANTARCI (/983); TOLUNA Y (2000) verilerine göre hazırlanmıştır.

Alan planlaması, Türkiye'nin arazi yetenek sınıflandırmasına dayanılarak

¹¹ Konu ile ilgili il bazlı çalışmaya örnek olarak bkzn.; Gündoğan ve diğ., Kahramanmaraş ve Yakın Çevresinin Potansiyel Arazi Kullanım Planı, KSÜ Araştırma Fonu (Yayımlanmış Araştırma Raporu), Kahramanmaraş, 2001.

yapılmaktadır. Türkiye toprak varlığının arazi yetenek sınıflandırması ilk olarak Toprak-Su Genel Müdürlüğü tarafından arazının eğimi ve bazı özelliklerine

sınıfa ayrılarak incelenmiştir. Bu sınıflandırmaya göre;

~ ilk dört sınıfın tarıma ayrılması,

• 5, 6 ve 7. sınıfların tarıma uygun olmaması yönüyle orman ve/veya mera amaçlı kullanılması,

» 8. sınıf arazilerin ise kayalık, kumul vb oluşumları içermesi nedeniyle Herhangi bir tarımsal üretim için uygun olmadığı,¹²

tespit edilerek toprak varlığının sunabileceği azami yararı elde etmek için ideal kullanımın sağlanmasının gerekliliği önerilmektedir (TOLUNAY, 2000; KANTARCI, 1983). Bu veriler ışığında alan planlamasının iki biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir;

• Türkiye arazi varlığının tümünün üretime sokulmasını sağlayacak planlamanın gerçekleştirilmesi,

• Her arazi varlığının niteliğine göre ekonomiye maksimum yarar getirecek faaliyetlere ayrılması.

Böylelikle, üretimde maksimum verimi ve faydayı sağlayacak etkinlik düzeyi amaçlanarak hem gelişme kutupları ortaya çıkarılacak, hem de atıl toprak varlığının üretim sürecine sokulması sağlanarak bu üretimin ihtiyaç duyacağı işgücü faal hale getirilebilecektir¹³ (Tablo 20; Grafik 6).

2. Miktar Planlaması

Bitkisel üretimde miktar planlamasının gerekliliği King Kanunul' ve Cobweb'3 teoremi çerçevesinde ortaya çıkmaktadır.¹⁴ Arz ve talep dengesizliklerine göre fiyat düzeylerinde oluşan piyasa hareketlerim açıklamaya yönelik bu iki teori, Türkiye gibi, tarımsal üretimde işletme ebatlarının oransal olarak küçük ancak çok sayıda, üreticilerinin piyasanın genel durumu hakkında hem veri toplama hem de değerlendirme yapabilme yetenekleri bulunmayan ekonomilerde, önemli makroekonomik ve sektörel sorunların görüleceğini ifade etmektedir.

¹² Tarımsal ürünlerin arz esnekliği düşük olduğundan talepteki bir değişimin fiyatlarda şiddetleri dalgalanmalara yol açarak üretici gelirlerinde dengesizlikler ortaya çıkarması. (Bknz. Dinler, 1993, s.231)

¹³ Arz'ın talebe gecikmeli olarak uyabildiği hallerde malların üretim ve dalgalanmalarını açıklamaktadır. Buna göre, özellikle bitkisel üretimde cari dönem arz'ı önceki dönemin fiyatlarına göre belirlenmekte, bu durumda da dengesizlikler ortaya çıkmaktadır (Bknz. Dinler, 1993, s. 233).

¹⁴ Bu iki teoremin geçerliliği tarım dışı sektörlerde de cari iken (Aren, 1992, s. 89), günümüzde, bilişim teknolojilerinde elde edilen gelişmelerle tarım dışı sektörlerin bu olumsuzluklara yol açan nedenlere karşı önceden gerekli önlemleri almaları mümkün hale gelmiştir.

Türkiye’de miktar planlamasının yapılmamasının/yapılamamasının iki olumsuz etkisi görülmektedir;

i-Politik sistemin yolsuzluğa ve patronaja açıklığından kaynaklanan ilk durumda, tütün, şeker pancarı, çay vb. üretimine verilen teşvik ve uygulanan yüksek fiyatları, bazı dönemlerde üretim alanı ve ürün miktarının ihtiyaç üzerinde gerçekleşmesine yol açmıştır.¹⁵

ii- Üretici kesimin küçük boyutlu ve çok sayıda olmasından kaynaklanan nedenle; bir önceki dönemde aşırı kar sağlayan ürünlerin ekim alanlarının aşırı artması ile hemen her yıl bir veya birkaç çeşitte ürün fazlasına maruz kalınmıştır. Sonuç olarak üreticiler daha az gelire maruz kalmakta, arz fazlaları da ya imha edilmekte ya da tarlalarda çürümeye bırakılmaktadır. Bu açıdan;

- bitkisel üretimde arz noksanı ya da fazlasının önüne geçmek,
- toprak varlığı ve bu üretimde kullanılan diğer girdilerin israf edilmesini ya da azalan verimlere maruz kalmasını önlemek,
- ekonomide, üretim potansiyeli olduğu halde, piyasa bilgisizliği ve üreticilerin yanlış ve tutarsız tercihleri ile yeterli miktarda üretilmeyen ürünlerin kıtlığı ile karşılaşılarak dış alıma yönelmemek,
- temel gelir kaynağı bitkisel üretim olan geri bölgelerin hedefledikleri gelir miktarının daha düşük düzeyde gerçekleşmesine engel olmak,

miktar planlamasının mantığını ortaya koymaktadır.

Tablo: 3

Türkiye Bitkisel Ürün Grupları İhracat ve İthalat Miktarları (1000 ton)

Yıllar	1996		1997		1998		1999		2000	
Ürün Grupları	ihr	İth	İhr	İth	İhr	İth	İhr	İth	İhr	İth
Tahıl	156	3408	535	3814	2627	3065	2261	2999	1993	2787
Baklagiller	502	8	489	136	355	154	234	88	163	174
Endüstri Bitkileri	232	139	217	357	194	344	218	282	147	588
Yağlı Tohumlar	2	643	1	570	0,8	688	1,5	487	0,6	533

Kaynak: DİE, (2002, ss.271-283) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

¹⁵ Tarımsal ürünlere yönelik destekleme alımları uygulaması ya da tek alıcının kamu olduğu türlerde, siyasi nedenlerle yüksek tutulan fiyat düzeyleri bölgesel politikalar açısından başarı sağlayamadığı gibi, yüksek getiri nedeniyle ölçsüz ve gereksiz üretime yol açmış ve daha sonra çöpe atılma bahasına ihtiyaç fazlası ürün alimini doğurarak kamunun açıktan zararına neden olduğu (KEPENEK-YENTÜRK, 2001, s.351; PARASIZ, 1998: s.373), ortaya çıkan olumsuz sonuçları gidermek için alternatif ürün, gençleştirme ve kota uygulamalarına gidilmek zorunda kalındığı bknz. vwww.tarim.eov.tr erişim tarihi 2004) belirtilmektedir.

Miktar planlamasının açıklanması için bitkisel üretim rakamları göz önüne alınmaktadır. Tablo 3 ve 4'te Türkiye'nin arz noksanı nedeniyle ithal etmek zorunda kaldığı ürünler ve miktarları görülmektedir. Planlı üretim altında, Türkiye genelinde yetiştirilebilirlik imkanı bulunan bu türler içeride üretilerek bunlar için ayrılan kaynakların başka alanlara yönlendirilmesi mümkün olacaktır.

Tarımda miktar planlaması, Girdi-Çıktı (G-Ç) analizi ile gerçekleştirilebilir. Sektörler arası G-Ç analizi ile genellikle sayısal olarak belirlenen hedeflere göre nihai talebin karşılanması için ne kadar üretim yapılacağı ortaya konmaya çalışılmaktadır. Buna göre, G-Ç analizi ile sektördeki iç tüketim ve ihracat miktarlarını tahmin etmek mümkündür:

i- Tüketim tahminleri yapılırken, tüketim talebini etkileyen faktörleri belirleyerek analize başlamak gerekecektir. Bir önceki dönem tüketim miktarları, tüketicilerin ortalama gelir düzeyleri, harcama eğilimleri, nüfus ve artış oranı, hane halkı tüketici araştırmaları yapılarak tutarlı bir sonuca ulaşmak mümkündür.

ii- İhracat tahminleri: Nihai talebin diğer unsuru ihracat tahminleri için büyük ölçüde muhatap olunacak ülkeler üzerinde, yukarıda bahsedildiği biçimde (iç tahminlere benzer) araştırmaları takip etmek gerekecektir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta fiyat ve ikame esnekliklerinin belirlenmesidir (Önev, 1983, s. 151; ÖZ.YURT, 2003, ss. 92-128).

Tablo: 4

İthal Edilen Bazı Ürünlerin İçeride Yetiştirilmesi İçin Gereken Alan Miktarı (2000 yılı)

Türler	İthalat ton	Türkiye Koşullarında Ortalama Verim (ton/ha)	Verime göre Gereken ekim alanı -hektar-	Türkiye'nin 1 ve 2. sınıf toprak varlığı -hektar-
Mısır	1 286 000	4,5	285 777	1 1 750 000
Baklagiller	174 000	1,37	127 000	
Pamuk	525 000	1,3	403 846	
Ayçiçeği	524 000	1,6	327 500	

Kaynak: DİE (2002, ss.271-290) verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Firmalar üretim dengesi analizi çerçevesinde basit ve kolay bir şekilde miktar planlamasını gerçekleştirebilmekte, uzun ve kısa dönem dengesini piyasa koşullarına göre ayarlama güç ve imkânına sahip bulunmaktadır. Firma-

ların kendi dinamikleri ile yaptığı bu çalışmalar, geri bölgeler için hükümet tarafından gerçekleştirilecektir. Bilgi teknolojilerinde elde edilen gelişmelerin tarımsal ürün planlamasında kullanılması, geçen yıllar seyrine göre, iç piyasa ihtiyacı ve üretim kapasitesinin tespit edilmesi mümkün hale gelmiştir.

3. Tür Planlaması

Türkiye coğrafyasının nitelikleri tür planlamasının temel dayanağını göstermektedir. Coğrafi konum, iklim ve arazi yapısının ortaya koyduğu bu biçimlendirme, bitkisel üretim çeşitliliği açısından planlamanın gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bitkisel ürünlerin her birinin nem ve ısı gereksiniminin farklı olması, bitkinin çevreye uyumu ve elde edilmek istenen verimin maksimizasyonu açısından birtakım sınırlamalar ve açılımlar ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda, her bölgenin ulusal MG üzerinde en fazla artış sağlayacak olan bitkisel üretime ayrılması gelişme kutuplarının belirlenmesini de sağlayacaktır.

Tür Planlamasının Görünümü;

i-Tür planlaması ile ortaya çıkacak “Yerelleşmiş ekonomiler”; bir bölgeye bağımlı olarak ortaya çıkan ekonomik faaliyet türünde uzmanlaşma ve buna bağlı gelişen yan sanayiler olarak ifade edilmekte (HENDERSON-SHALIZI-VENABLES, 2000, s. 13) ve sürükleyici sektör niteliği taşımaktadır. Çay ekiminin Karadeniz’de, kayısı yetiştiriciliğinin Malatya’da yaygın olması gibi. Bu tür ürünlerin üretildiği alanlar gelişme kutubu olarak belirlenecek, bu üretim dallarına bağlı yan sektörler de (ürünlere yönelik ticaret borsaları, kamu ve sivil Ar-Ge kurumları, vb) bölge içerisinde sürükleyici birim olarak seçilen birimde konuşlandırılacaktır.

ii- Bölgeler için en uygun türlerin belirlenmesi, diğer bölgelerdeki üretimin fazlalık olmasını engelleyecektir (talep miktarı sabit iken arz miktarının aldırılmaması). Bilindiği gibi, bir ürün konusunda üstünlük elde eden bölgeler, aynı tür üretimi yapan diğer bölgeleri olumsuz etkilemekte, diğer bölge üretimlerinin pazarlanma riskini ortaya çıkarmaktadır. Sözgelimi; Gaziantep yöresinde üretilen Antep fıstığının piyasalarda farklılaştırılmış mal olarak varsayıldığı durumlarda, öncelikle bu bölge üretiminin tamamının pazarlanması gerekmektedir. Bu bölge üretim kapasitesinin piyasa talep miktarından fazla olduğu durumda, aynı ürünü bir başka yerde de (sözgelimi Siirt’te) yaygınlaştırma çabaları, her iki bölge gelir düzeyini de düşürmektedir (talep miktarı veri iken arz miktarının artırılması). Bu nedenle Siirt yöresinin fıstık üretimine değil de, kendi içsel yapısının desteklediği başka ürünlere (sözgelimi Ceviz üretimi) yönelmesi gerekmektedir. Bu da kamunun yapacağı tür planlaması ile sağlanabilecektir.

iii- Tür planlaması, bir alandan maksimum gelir elde edilmesine yol açan en uygun ürünün belirlenmesini sağlayacaktır. Sözgelimi, Ege ya da Akdeniz bölgesinin, kıyıya yakın kısımlarında zeytinlik olabilecek alanlarının orman amaçlı değerlendirilmesi durumunda, zeytin tarımının getirisi ile ormancılığın getirisi karşılaştırılacaktır. Bu durumda, marjinal verimi ve buna bağlı olarak piyasa şartlarında sağladığı gelir daha yüksek olan türün seçilmesi gerekecektir. Eğer bu kısımlarda zeytin tarımı daha fazla gelir sağlıyorsa, ormancılık için; zeytin tarımının yapılamayacağı kıyıdan uzak ve yüksek rakımlı yerlerin tercih edilmesi öngörülebilecektir. Bu kısımlarda da doğal olarak zeytin üretimi yapılamayacaktır. Böylelikle, her bölgenin içsel özelliklerine göre en avantajlı ürünlerin seçilmesi üzerinde durulmaktadır.

Tür planlaması üretimde mukayeseli üstünlükler analizim de sağlamaktadır. Bu değerlendirmelere göre, ekonomi açısından önem arz eden ürün türleri, bir monopol malı gibi düşünülerek¹⁶ planlama yapılması gerekmektedir. Hükümet, ürün fazlası ya da eksikliği ile karşılaşmamak için gereken araştırmaları ve girişimleri yapmak zorunda bulunacak, optimal üretim miktarı belirlenecektir.

Türkiye bölgesel yapısına göre tür planlamasına konu faaliyetler/ürünler 3 sınıfta değerlendirilebilir;

a- Her bölgede yetişen ürünler/yapılabilen faaliyetler (tahıllar, meyve ve sebzeler, hayvancılık, emek-yoğun işler),

b- Sadece belirli alanlarda yetişenler/yapılabilenler (zeytin, antep fıstığı, fındık, çay, seracılık, turizm vb.),

c- Marjinal verimlerine göre, genel ekonomi açısından en verimsiz bölgelerde yetiştirilmeleri/yapılmaları gereken ürünler/faaliyetler (ormancılık, hayvancılık, basit el sanatları vb.)

Bu sınıflandırmadan sonra, Thünen analizinde (bkz. DİNLER, 2001, s. 12 vd) olduğu gibi, bölgeleri, en uygun üretim dalı ile eşleştirmek gerekecektir. Bu doğrultuda;

- Coğrafi özelliklerine göre verimsiz olarak nitelendirilen bölgelerin üretebileceği ürünlerin diğer bölgelerde üretilmemesi amaçlanacaktır. Geri bölgelerde gerek coğrafi yapı gerekse bilgi ve teknoloji düzeyinin yetersizliği ekonomik faaliyetleri oldukça sınırlandırmaktadır. Bu nedenle, hayvancılık ve geleneksel tarımsal üretimin öncelikle bu bölgelere yönlendirilmesi gerekmektedir.

¹⁶ Üretimi sadece tek bir firmaya verilen Ayrıcalıklı Monopol.

- Coğrafi özelliklerine göre verimli olarak nitelendirilen bölgelerde de, diğer yerlerde üretilemeyen ürünler tercih edilecektir. Bunlar arasında, üretim planlamasının yapılamamasından kaynaklanan nedenlerle her dönemde ithal edilmek durumunda kalınan türler bulunabilir¹⁷. Tablo 22 ve 23 verileri bu anlayışı desteklemektedir.

Bu doğrultuda gerçekleştirilecek tür planlaması ile, optimal faktör bileşimi gerçekleştirilerek, bölgeler arası ileri ve geri bağlantı kurulabilecektir. Bu durumda, geri bölgeler, kendilerine tahsis edilen ürünlerde tekeli konuma gelecek, üretimde uzmanlaşmaları beklenecektir.

SONUÇ

Türkiye nüfusunun büyük bir bölümü tarım sektörüne bağımlıdır. Türkiye işgücünün yaklaşık 1/3 'ü tarım sektöründe istihdam edilmekte, nüfusun %40'ı tarım sektörünün hakim olduğu kırsal alanda yaşamakta, bu alanlardaki işsizlik oranı da ülke ortalamasının üzerinde seyretmektedir. Geri bölgeler için tarım sektörü sürükleyici sektör niteliğindedir. Tarım sektörünün desteklenmesi, bölgesel politikalar çerçevesinde geri bölge ekonomilerine doğrudan destek anlamına gelmektedir.

Tarım sektöründe toprak varlığı sabit olduğundan bir süre sonra azalan verimler nedeniyle, tarımsal faaliyette bulunan bölgelerde toplam gelirin düşme ihtimali bulunmaktadır. Bu bölgelerdeki gelir düşüşü, diğer bölge üretimlerine karşı daha az bir talep anlamına geleceğinden, diğer bölgelere de yansıyacaktır. Tarım sektörünün bu niteliği gereği, hükümet müdahalesi gerekmekte, bu amaçla yapılacak en etkili müdahale de planlama kavramı ile kendini göstermektedir.

Tarım sektöründe üretim miktarının artışı, gelir artışı anlamına gelmeyebilir. Bunun yerine üretilen malların piyasa denge fiyatlarını koruyacak yöntemlerin bulunması gerekecektir. Ancak, burada, salt fiyat odaklı politikalar diğer bölgelere olumsuz etkide bulunacağından, “ürün niteliği” ile birlikte fiyat artırımının amaçlanması daha uygun olacaktır. Bu doğrultuda;

- Üretim; miktar, tür ve alan planlaması ile geliştirilmeye çalışılır. Böylelikle her bölgenin kendi bilgi birikimi ve içsel özelliklerine göre en avantajlı

¹⁷ Verimli bölgeler her ürüne elverişli olduğundan geri bölge ekonomilerine zarar vermemek için buralarda bazı üretim faaliyetlerinin engellenmesi düşünülmektedir. Sözelimi basit el sanatlarına dayalı halı ve kilim dokumacılığı, her bölgede yetiştirilebilen şeker pancarı, tahıl vb. ürünler öncelikle geri bölgelere bırakılmalıdır.

olduğu ürün, piyasa talep miktarına göre üretilmeye başlanılır. Dışarıdan ithal edilen ürünlerin içeride üretilmesi de planlanır.

- Ürün nitelikleri artırılır. Tarımsal ürün talebinde bulunan diğer bölgelerin tüketici tercihlerine göre üretim yapılması sağlanır. Niteliği artmış ürün, daha yüksek bir bilgi ile üretildiğinden üretim aşamasında kullanılan emeğin niteliğine bağlı olarak piyasa fiyatı da yükselecektir.

Bu politikalar sonucu piyasada oluşturulan güven duygusu ile fiyatlar ve buna bağlı olarak gelir düzeyinde de istikrar sağlanacaktır. Sonuçta, fiyat ya da üretim miktarı dengesizliğinin makroekonomiye getireceği olumsuzluklar önlenerek, tarıma bağlı geri bölgelerin gelişme dinamiği içerisine girmeleri ve bunu sürdürmelerinin yolu açılmış olacaktır.

KAYNAKLAR

- AREN, Sadun (1992): İstihdam Para ve İktisadi Politika, Savaş Yayınları, Ankara.
- BERBER, Metin (2004): İktisadi Büyüme ve Kalkınma, Derya Kitabevi, 2.Baskı, Trabzon.
- ÇİÇEK, Mustafa (2006): İçsel ve Dengesiz Bölgesel Gelişme, Yayımlanmamış Doktora Tezi, KTÜ, Trabzon.
- DİNLER, Zeynel (1993): Tarım Ekonomisi, Ekin Yayınları, 3. Baskı Bursa.
- (2001): Bölgesel İktisat, 6.Baskı, Ekin Yayınları, Bursa
- DİE (2002): Türkiye İstatistik Yıllığı 2001, Ankara.
- DPT (2006/a) 9. Kalkınma Planı, Ankara.
- DPT (2006/b); 9. Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu, Ankara.
- HENDERSON, J.V., SHALİZİ, Z., VENABLES, A. (2000): "Geography and Development", Scientific American, June.
- HIRSCMAN, Albert O. (1958): The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven.
- KANTARCI, M.D.Ç983): Türkiye’de Arazi Yetenek Sınıfları ile Arazi Kullanımının Bölgesel Durumu, İ.Ü. Yayın No. 3153, Orman Fakültesi Yayın No. 350, Matbaa Teknisyenleri Basımevi, İstanbul.
- KEPENEK, Yakup, YENTÜRK, (2000): Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, 12.Baskı, İstanbul.
- ÖNEY, Erden (1983): İktisadi Planlama, AÜ SBF Yayını No.526, 3. Baskı, Ankara.
- ÖZYURT, Flasan (2003): İktisadi Planlama, Derya Kitabevi, 1. Baskı, Trabzon.
- PERROUX, François (1955): Note sur la Notion de Pole de Croissance, Ecouomie Appliquee, 7, pp.307-320.
- (1964): L’economie de XXe Siecle, Presses Univ. de France, Paris.

SCITOVSKY, Tibor (1966): “İki Dıştan İstifade Kavramı”, İktisadi Büyüme ve Gelişme Seçme Yazıları, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

SEYİDOĞLU, Halil (1999): Uluslararası İktisat, 13. Baskı, İstanbul.

SOY AK, Alkan (2006): ‘Ulusaldan Uluslar üstüne’ İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi, Der Yayınları, Genişletilmiş İkinci Baskı, İstanbul.

STREETEN, Paul P. (1966): “Dengesiz Büyüme”, İktisadi Kalkınma Seçme Yazıları, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara.

ŞAHİN, Cemalettin, DOĞANAY, H., ÖZCAN N. A. (2005): Türkiye Coğrafyası, Gündüz Eğitim Yayıncılık, 3.Baskı, Ankara.

TOLUNAY Doğanay (2000): Arazi Kullanımı ve Toprak Koruma Kanunu Tasarı Taslağının Ormancılıkla İlgili Maddelerinin Ekolojik Açıdan İrdelenmesi, İÜ Orman Fakültesi Dergisi, B-49-(1-4), ss.83-97, İstanbul.

TUSİAD (2005): Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları Sektör Bölge Yığılılaşmaları,

Yayın No.2005-09/408, İstanbul.

İnternet Siteleri

www.cavkur.gov.tr

www.die.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.meteor.gov.tr

www.tarim.gov.tr

www.tuik.gov.tr

www.turkseker.gov.tr

www.zmo.org.tr

İDARECİ ANILARI

TÜRKİYE’NİN EN BÜYÜK GÜCÜ OLAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI PERSONELİNİN TÜRKİYE’NİN GELECEK İDEALLERİ İÇİN ÖZVERİYLE ÇALIŞTIĞINA DAİR KİMSENİN KUŞKUSU BULUNMAMAKTADIR. MALUM OLDUĞU ÜZERE BU SEÇKİN VE ONURLU GÖREVLER, ÖNEMİNİ VATANDAŞIMIZA HİZMET ETMEKTEN ALAN, DOLAYISIYLA SORUMLULUĞU YÜKSEK GÖREVLERDİR.

RECEP TAYYİP ERDOĞAN
BAŞBAKAN



Nur Doğan TOPALOĞLU

1937 yılında Yozgat ili Boğazlıyan ilçesi-Oğulcuk köyünde doğdu. Halen bu köyün nüfusunda kayıtlıdır. İlkokulu köyünde, Ortaokulu Boğazlıyan ilçesinde, Liseyi 1956 yılında Kayseri’de bitirdi. 1960 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun oldu. Memuriyet hayatına 1957 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığında başladı. 1961- 1962 yıllarında iki yıl yedek subaylık yaptı.

Yedek subaylığı müteakip 29 Ocak 1963 tarihinde Yozgat’ta “Kaymakamlık” stajına başladı. Çayıralan-Sorgun-Boğazlıyan kaymakam vekilliklerinden sonra, 30 Mart 1965 tarihinde kaymakamlık kursunu bitirerek Eskişehir Mihaliççık kaymakamlığına atandı. Mahrumiyet hizmetini Ağrı Taşlıçay ilçesinde 16.09.1967-20.04.1970 tarihleri arasında tamamladı. Daha sonra 27.04.1970 tarihinde Samsun-Alaçam Kaymakamlığına, 28.08.1972 tarihinde mahalli idareler şube müdürlüğüne, 21.05.1973 tarihinde mülkiye müfettişliğine ataması yapıldı. 01.08.1977 tarihinde ise mülkiye başmüfettişi oldu.

Teftiş kurulundaki görevi toplam on yıl sürdü. Ancak bu görevde iken üç İçişleri Bakanının özel kalem müdürlüğünü ifa etti. İngiltere’de Grev ve Lokavt konusunu inceledi. 1978-1979 döneminde de yem kurulan Yerel Yönetimler Bakanlığı Teftiş Heyetinde bir yıl vekâleten görev alarak bu Bakanlığın teftiş kurulunun oluşumuna katkıda bulundu. Yine aynı dönem içinde bir süre Giresun Vali vekilliği görevini yürüttü.

06.02.1984 tarihinde Bolu Valiliğine, 17.06.1985 tarihinde Isparta Valiliğine, 27.12.1986 tarihinde ise Kastamonu Valiliğine atandı. 17.12.1988-07.03.1990 tarihleri arasında Özel Kalem Müdürlüğü görevini yürüttü.

İçişleri Bakanlığı personeli olarak görev yaptığı bu dönemde yürüttüğü başarılı çalışmalardan dolayı; 06.02.1967 tarihinde Mihaliççık Kaymakamı iken Eskişehir Valisi tarafından, 15.10.1968 tarihinde Taşlıçay Kaymakamı iken Ağrı Valisi tarafından, 10.04.1977 ve 04.01.1978 tarihlerinde Mülkiye Müfettişi iken ve 02.08.1984 tarihinde Bolu Valisi iken Bakan tarafından takdirname ile 01.05.1986 tarihinde ise Isparta Valisi iken Başbakan Turgut ÖZAL tarafından teşekkürname ile ödüllendirildi.

Daha sonra Cumhurbaşkanı Turgut ÖZAL tarafından 07.03.1990 tarihinde Danıştay Üyeliğine atandı. Bu görevde on yıldan fazla kaldı. 2001 yılında AK Parti’nin kuruluş çalışmalarına katıldı. 10 Ağustos 2001’de Danıştay üyesi-

ğinden emekli oldu. 14 Ağustos 2001’de AK Parti kurucuları arasında yer aldı. Bu dönemde hem partinin seçim işlerinde görevlendirildi, hem de “Parti İçi Demokrasi Hakem Kurulu-(Ombudsmanlık)” görevine seçildi. Başlangıçta başkanlığına vekaleten seçilip, iki dönem de asaleten bu kurulun başkanlığını yürüttü. Halen bu görevini yaparak, kuvvetler ayrımının üçünde de bulunma mutluluğuna erdi. Şimdi de emekli milletvekili olarak AK Partideki görevine devam etmektedir.

Evli olup, iki çocuk babasıdır.

İDARECİLİK DÖNEMİME AİT ANILARIM

Nur Doğan TOPALOĞLU

Değerli yönetici kardeşlerim,

Çocukluk yıllarımdan itibaren atanmayı özlediğim kaymakamlık mesleğine biraz gecikme ile başlayabildim. Ondan sonra da mülkiye müfettişliği, bu kadroda iken Bakanlık Özel Kalem Müdürlüğü görevinde üç Sayın Bakanla çalıştım. Yerel Yönetim Bakanlığı Teftiş Kurulunda da bir yıl müfettiş vekilliği görevinde bulundum.

Daha sonra ise, Allah nasip etti, vali vekilliği ve üç ilin valiliğinde bulundum. Bu görevde ilçen Merhum Sayın Turgut Özal cumhurbaşkanı olunca beni Danıştay üyeliğine atadı. Bu kurumda da on yıldan fazla çalıştım. Emekliye ayrılmam da, AK Parti'nin kuruluşuna davet almamdan dolayı oldu.

Her yöneticinin hayatında olduğu gibi, benim idari yaşantımda da tedirginlikler, siyasi iktidarlara sürtüşmeler oldu. Demokratik hayatımızdaki dalgalanmalar, her yönetici gibi, beni de çoğu kez üzdü. Bu nedenle de politikaya girmeyi hiç düşünmedim. Ama ülkemizin içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik koşullar, adli sıkıntılar... Çorbada tuzum olsun inancıyla siyasete girmeme neden oldu.

AK Partide kurucu olmanı, bir dönem milletvekilliği yapmam beni hiçbir zaman idare mesleğimden, ona olan sevgimden ayıramadı. Kısacası idarecilik döneminde geçirdiğim acı-tatlı olayların hazzını hep yaşadım ve yaşıyorum. Ondan dolayı da hatıralarımı idare mesleğinden seçme gereğini duydum.

Bu güzel anıları yaşamamda daima bana rehber olan, önder olan, çoğu ebediyete intikal etmiş valilerimi rahmetle, yaşayanları da şükranla anıyorum.

Bu duygularımı, Merhum Osman Meriç gibi bir valinin ve Bekir Öztürk gibi müfettişlikte rehberimin tavsiyeleriyle taçlandırmayı da makul bulursunuz inancındayım.

Ancak, anılarımdan örnekler sunarken kendimde üstün yetenekler olduğu duygusuna kapılmadan, gayretim ve şansımın başarıda katkısı olduğunu hiçbir zaman unutmadığımı da dile getirmek istiyorum.

Ben, her atandığım ilçedeki görevimin hep geçici olduğunu unutmadım. Ayrılırken tekrar gelecek bir yüzle ayrılmamın gerektiğini hep ön planda

tuttum. Ayrılmamın zaruretine inandığım zamanlarda da tayin dilekçemi süresinden önce vermeyi ihmal etmedim. Bu davranışında, Merhum Valim Osman Meriç'in, "Doğan bey, idareci, vah görevden alınınca dava açıp, mahkeme kararı ile mesleğe devam edemez.

Ben, bu nedenle dava açan meslektaşlarımın aleyhinde oy verdim, muhalefet şerhi yazdım." nasihatim kulağıma küpe yaptım.

Allah'a şükrediyorum ki, arkamda acı hatıralar bırakacak olaylarla da karşılaşmadan idareciliğe veda ettim.

Yine şuna da bütün kalbimle inanıyorum. İdarecilik gibi, politika da, yargı da Devlet çarkının birer dişlisidir. Uyumlu çalışmasında hem kişisel yararlar vardır, hem de ülke bundan büyük fayda görür.

Benim görüşüm bu, takdir sizlerindir deyip, idari hayatımdan örnekler verme bölümüne geçiyorum. Bunu da idarecilik ve müfettişlik olmak üzere iki bölümde sunmak istiyorum.

A) İDARECİLİKLE İLGİLİ ANILARIM

1) İlk okuldan başlayıp S.B.F. mezuniyeti ile biten tahsil hayatım, bur-sıyer olup muvafakat alamadığım ve ödeyecek param olmadığı için Gümrük Tekel Bakanlığındaki kısa memuriyetim, 27 Mayıs 1960 Harekatı sonunda dönemimize ait iki yıllık askerliğim, staj dönemim.... derken, 1960 yılında mezun olup, 1965 yılı başında kura sonucu Eskişehir-Mihalıççık kaymakamlığı görevine başlayabildim. Görevi merhum Dr. Mustafa Özgün'den devraldım.

Devir-teslim sırasında doktor yaşımı sordu. Kırk yaşında olduğumu söyledim. Beni genç buldu, inanmadı, ama ısrar da edemedi.

İlçede eczane yoktu. Doktor ecza dolabı çalıştırıyordu. Vergi ödemek veya beyanda bulunmak için mal müdürlüğüne gitmişti. Bir tesadüf eseri benim aile bildirim formumdan gerçek yaşımı öğrenmiş. Koşarak aynı kattaki makamıma geldi ve "Kaymakam Bey, Allah aşkına beni niçin kandırdın, gerçek yaşını söylemedin, bunun sakıncası mı vardı?" dedi.

Bu mütevazı, olgun merhum doktora "Lütfen oturur musunuz?" dedim. Oturdu ve içmesi için çay siparişini de verdim ve ilk beyanımın nedenim anlattım, şakalaştık, vedalaştık. Şimdi bunun özetini bilgilerinize sunuyorum.

Özeti şudur: "Doktor bey kaymakamlar 40 yaşında bu mesleğe başlarlar. Kaç yıl kaymakamlık yaparlarsa yapsınlar, hep kırk yaşında kahlırlar ve bu yaşta da görevden ayrılırlar.

Sebebine gelince: Anadolu halkı kaymakamda 40 yaşının olgunluğunda bir insan görmek ister. Davranışları buna uymazsa, yüzünüze diyemez, ama

kahvede ve çarşıda çoluk-çocuğu bize kaymakam vermişler dedikodusunu yapar.

Aynı kaymakam cevval, çalışkan, yorulmayan bir insan görüntüsünü koruyamazsa, işi aksatır, maiyetine önder olmazsa, masaya bağlanıp kalırsa, bu defa da; “Artık pili bitti, bize bir genç kaymakam gelse” demeye başlarlar.

Onun için kaymakam toyluk da yapamaz, hizmette yorgunluk görüntüsü de veremez diye sözümü bitirdim.

Bu inancımı, içtenlikle maiyetimdekilere, kaymakamlık kursundaki idealist genç kadroya hiç aktarmayı ihmal etmedim.

Bu, elbette bir yasal zorunluluk ürünü değildir. Herkesin bu fikre katılmasını da beklemiyorum. Okuyanların bilgi ve takdirlerine sunuyorum.

2) Değerli kardeşlerim,

Sizlere sunacağım ikinci örnek ise Merhum Valim Namık Sezgin ile aramda geçen kendine özgü bir tatlı-sert tartışmayla ilgilidir.

1967-1970 yıllarında Ağrı-Taşlıçay ilçesinde kaymakam idim. Bu ildeki ilk valim Sayın Kemal Şenol ayrılıp, yerine Merhum Namık Sezgin gelmişti. Bu ilde Hakkın rahmetine kavuştuğu için, hem hürmetle yad etmek istedim, hem de kendimce bunu faydalı bir anı olarak kaleme aldım.

Vali Bey, uygunsuz ve kaba davranışlarından dolayı makam şoförünü görevden alıp, Y.S.E. Müdürlüğü emrine vermiş, yerine de atama yapmamıştı.

Sayın Valimi makamında ziyaret ettim. İlçenin hizmet konularını kendine aktardıktan sonra sözü esas konuya getirdim. Bu davranışında, Merhumun benim açık sözlülüğüme karşı olan tutumunun büyük payı oldu.

Makamında kendisinden izin isteyip, söze başladım.

“Sayın Valim, şu anda makam şoförünüzün olmadığını biliyorum. Uygun görürseniz, tecrübeli, ketum, saygılı, hem de iyi Kürtçe bilen bir şoförüm var. Onu sizin emrinize vermek istiyorum.” dedim.

Sözlerime, ben yerine eleman bulurum. Ama sizin makamınız daha önemlidir, eklemesini yaptım.

Valim gülererek “Kaymakam Bey, sen artık benim şoförüme de karışmaya başladın.” dedi.

Gülen yüzünden, bana olan sevgisinden cesaret aldım ve sözlerime devam ettim ve nedenini,

“Sayın Valim, siz bizim birinci sicil amirimizsiniz. Terfiimiz, geleceğimiz sizin değerlendirmenize tabı. Bu işin yasal yönüdür. Aslında bizim fiiliyattaki

birinci sicil âmirlerimiz makam şoförleri ile Y.S.E. müdürleridir. Onlar sizinle gece-gündüz hep beraber olurlar. Fırsat kollayıp, işlerine gelen veya gelmeyen kaymakamlar hakkında kulağınıza bir şeyler fısıldarlar. Sız de nihayet bir insansınız, etki altında kalabilirsiniz. Siz etkilenmeseniz de, sizden sonrakiler etkilenebilir. Hiç olmazsa bu elemanlardan birinin emin kişilerden olmasını istedim.”

Şeklinde açıkladım.

Düşündü, cevap vermedi, ama şoförümü makam şoförlüğüne atadı. Ölünceye kadar da hizmetinden memnun kaldı. Bundan dolayı ben de mutlu oldum.

Bu hatıramı niçin kaleme aldığımı gelince: Mülki amirler yüzlerce kamu görevlisine sicil verirler. Onların geleceğini aydınlatır veya karartırlar. Çevresinin etkisinde kalmayıp, tarafsız değerlendirme yaparlar ve önerilerini başka kanallardan da değerlendirirlerse, hem maiyetinin ufkunu aydınlatır, hem de vebal altında kalmamış olurlar diye düşünüyor ve bu görüşlerini takdirlerinize saygıyla sunuyorum.

B) MÜLKİYE MÜFETTİŞLİĞİNE AİT ANILARIM

İşleri Bakanlığı Teftiş Kurulu’nda mülkiye müfettişi olarak on yıl çalıştım. Bu görevde de acı ve tatlı anılarım oldu. Ama bu kurumun diğer teftiş kurullarından ayrı bir özelliği, seçkinliği vardır. On yıllık Danıştay üyeliği dönemimde diğer teftiş kurullarının da fezleke ve raporlarını inceleme, değerlendirme ve karşılaştırma fırsatını buldum. Bu fırsat bendeki olumlu kanıyı daha da takviye etti. Ondan dolayı bu kurulun bir ferdi olmaktan dolayı gurur duyuyorum.

Konunun bu bölümünde, teftiş stajı dönemimde bana rehber olan Bekir ÖZTÜRK Ağabeyimden de bir nebze bahsetmek istiyorum. Çünkü O’nun nasihatleri benim için yazılmamış bir teftiş kurulu manifestosu idi.

O, özetle şunları söyledi:

“Doğancığım, soruşturma için bir yere gittiğinde delilleri iyi topla, değerlendirmeni titiz yap, yorumunda tarafsız ol. İddia veya ihbar konusu olayı en iyi sen değerlendirebilirsin. Mesleğin içinden geldin, vesayet görevini yaptın. Topladığın belgelen değerlendirmede yargı üyeleri senin kadar derinine inemez. Bu onların kusurundan değil, görevinin yapısından kaynaklanır. Sen rapor veya fezlekem tarafsız hazırlarsan, siyasi davranışların veya iddiaların etkisinde kalmazsan yargı da sağlıklı bir sonuca kolay varır.

Diğer bir deyimle sen, hazırladığın rapor ve fezleke, topladığın deliller, aldığın ifadelerle öyle bir bilanço çıkaracaksın ki, sanığın suçu yoksa mahkum etmek isteyen de bunu yapamayacak. Eğer suç sabit ise, aklamak isteyen de bunda başarılı olamayacak.” Bu sözler kulağıma birer küpe oldu.

Şimdi de konuya ilişkin iki anımı özetleyeceğim. Dilerim çömezi ustasının tavsiyelerine uymuştur.

a) Birinci bölüm

Antalya-Kumluca İlçesi Belediye Başkanı Hüseyin GÜRKAN hakkında, 1978 yılında 25 maddelik iddialarla ilgili bir soruşturmaya gitmiştim. Titiz bir çalışma yaptım. İddiaların büyük bir kısmından dolayı, başkanı suçlamayıp, takdir edilmesi gerektiğini içeren rapor düzenledim. Özetle, Y.S.E. Müdürlüğünden, Karayolları Bölge Müdürlüğünden, D.S.İ. Bölge Müdürlüğünden sağladığı malzeme yardımı, iş makinesini geçici çalıştırma başarısını olumlu değerlendirdim. İlgili Devlet kurumların verdiği destekte yasa dışılık varsa, hesabını o görevlilerden sormak gerekir, görüşünü belirttim.

İddialardan görev alanına girenlerde de işlenmiş suç tespit edemediğimden, meni muhakeme görüşlerini taşıyan fezleke düzenledim.

İmar planı uygulamasında da bir hatayı bilirkışı raporuyla tespit edip, lüzumu muhakeme önerdim.

Aradan zaman geçti. Belediye başkanı ziyaretime geldi. “İmar planındaki hatayı tespit etmemiş olsaydınız bir cadde hatalı inşaatlara kaynak olacaktı ve ıslahı mümkün olmayacaktı. Ben önerinize uydum, hatalı inşaatı yıktırıp plana uygun hale getirdim. Bunun için size teşekkür etmek için geldim.”

dedi ve bu davranışı beni çok mutlu etti.

b) İkinci anım

1975 yılı yaz teftiş turnesinden sonra İzmit ili, Aslanbey Belediyesi’nde teftiş yapıp, düzenlediğim rapor ve layihayı mahalline ve Bakanlığımıza sunmuşum.

Yeni kurulmuş bir belediye olmasına rağmen Başkan, damperli kamyonlar, greyder, biri paletli, birisi de lastik tekerlekli iki doldurucuyu yurt dışındaki yardım kampanyasından sağlamıştı. Bu iş makinelerinin o zamanki değeri yaklaşık (8) milyon gulden idi ve Tümünü de Belediye Başkanının Hollanda’da çalışan kardeşi hibe etmiş şekliyle kayda geçmişti.

Bu teftiştten sonra, bugün Körfez İlçesi olarak adlandırılan Yarımca Belediyenin teftişine başlamıştım. Bu sırada postadan bir zarf geldi ve içinden de Aslanbey Belediyesindeki yolsuzlukların soruşturması görevi çıktı.

İddia somuttu. Bu iş makineleri İzmit Belediyesinde çalıştırılmıştı. Hizmetin karşılığı ödemeler belediye başkanına yapılmış, bu paraların belediye hesabına gelir kaydı yapılmamıştı. Kısacası, İzmit Belediyesinden ödenen para belediye başkanının zimmetinde idi.

Belediye başkanını davet ettim ve konuyu kendine özetledim. İş makinelerinin değen karşısında önemli bir meblağ değildi. Ama zimmet kayden sabit idi ve sanık da bunu kabul etti ve sebebim anlattı.

Özetle: “Hollanda’ya gidip yardım topladığımı, işlem kolay olsun diye bağış işlemini kardeşi adına yaptığımı, iş makinelerinin bedelinin bir işçi tarafından temininin mümkün olmadığını, bu meblağı toplamaya ömrünün de yetmeyeceğini açıkladı.”

Devamında da “Bu iş makinelerim Türkiye’ye getiren operatör, şoför ve benzeri görevlilerin getirip belediyeye teslim ettiğim, makinelerin gelişi sırasında harcanan akaryakıt ile görevlilere yolluk verildiğim, ancak hibe işleminde bu giderleri gösteremeyeceği için İzmit Belediyesinden iş alıp karşılığını aldıktan sonra ilgililere ödediğim, Tütün Çiftliği semtinde, İstanbul Yolu üzerinde 100 dönümlük arsayı satın, bu parayı hemen ödeyeceğini belirtti.

Açıklamasının devamında da, biz Doğu Karadeniz’den kan davası nedeniyle gelip yerleşmiş aileleriz. Bizim siyasi rakiplerimiz ise göçmen kardeşlerimizdir. Şikayet bundan dolayı olmuştur.

Benim, biri askerde üç oğlum var. Maddi durumum çok iyi. Ancak, birkaç gün bile, hizmetime rağmen tutuklanırsam, çocuklarım karşınızdakileri kurşuna dizer. Ben, bundan korkuyorum.” dedi.

Parayı öderse suçu kabul etmiş olacağını, sadece cezanın yarıya ineceğini anlattım, bundan vazgeçirdim. Kısacası ifadenin samimi olduğunu anlamış oldum. Ama, o zaman yürürlükte olan 1609 sayılı Kanun gereğince suçu tespit edip, düzenleyeceğim tevdi raporunu C. Savcılığına vermek zorunda idim. Üzüntüden uykum kaçtı. Sonra İzmit C. Başsavcısını ziyaret ettim. Olayı anlattım. Bu üzüntüme o da katıldı. Sonra da bana,

“Müfettiş Bey raporunuzu lütfen ayrıntılı, gerekçeli hazırlayıp, bana getirin.” dedi.

Sonra da, Başkatibi makama çağırdı, benim yanımda, “Müfettiş Bey rapor getirecek, kaydını yap, bana getir, davayı ben açıp takip edeceğim.” dedi. “Muavin arkadaşlara bu konuyu vermeyip, ben sonuçlandıracağım.” Beyanında da bulundu.

Ben, Özel Kalem Müdürlüğünü tedvir ettiğim sırada Aslanbey Belediye Başkanı ziyaretime geldi. Davayı C. Savcısının açtığını, yargılamasının yapıldı, beraatla sonuçlandığını, temyiz işleminin de sonuçlanmış olduğunu söyledi ve karar örneğini bana verdi. Bundan dolayı da mutlu oldum.

Bu hatıramı da mülkiye müfettişliği döneminin kendine özgü anısı olarak fırsat buldukça anlatırım ve tekrarından da mutlu olurum.

Bu anılarıma bir ilave yapmayı da faydalı buldum. **Müfettiş suçluyu himaye etmemelidir. Ama icraata rehber olmalı, çalışmalara köstek değil, destek olmalıdır. Yargıç gibi titiz davranıp, yönetici gibi rehber olmalıdır.**

C- DİĞER ANILARIM

İdarecilik anılarımin bazılarını yukarıda iki bölümde özetledim. Bunlara değinirken, yargı ve yasama görevlerindeki bölüme neden yer vermeyeceğimi de belirtmiştim.

Ancak, kaymakamlık dönemime ilişkin olmasına rağmen, bir tanesinin yorumu yasama görevine kadar uzandığı için, ondan da bahsedeyim istedim. Yazmak benden, yargı ve tenkit sizlerden olacak.

Köylerin alt yapı hizmetleri, 1963 yılında kaymakamlık stajına başladığım sırada İl Bayındırlık Müdürlüğü ve bağlı olduğu bakanlıkça yürütülüyordu.

Daha sonra, yıl 1965'i müteakip köylerin yol, su ve elektrik hizmetlerini yürütmek için Yol-Su-Elektrik (Y.S.E) teşkilatı kuruldu. Ankara'da YSE Genel Müdürlüğü, illerde de Y.S.E. Müdürlükleri bu hizmeti yapmaya başladı. Bu dönemde üstün çaba gösteren ekibin görevlilerini saygıyla yad ediyorum.

Ancak, bu hizmetlere kaymakamların katkıları kişisel çabalarla oluyordu. Çünkü doğrudan verilmiş bir görev yoktu.

Bu teşkilat, bilindiği gibi Sayın Turgut ÖZAL zamanında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak çalışırken verimsiz olduğundan, tasarı hazırlandı. Yasa çıkmak üzere idi. Daha sonra vazgeçildi. Hikâyesi uzun, bunu anlatmakta da yarar görmüyorum.

Ne zamanki bu Genel Müdürlük yasayla lağvedildi, hizmetler il özel idarelerine verildi. Kaymakamlar doğrudan görevliler arasına alındı. İl genel meclisi üyeleri ve muhtarlar bile fonksiyoner hale geldi, iki yılda Türkiye'nin tüm köy yolları ve içme suları yapımı sonuçlandırır hale geldi.

Bu hizmetlerin hızla yapımına Sayın Başbakanımız Recep Tayyip ERDOĞAN'ın talimatı ile KÖYDEŞ demlen destekleme fonundan paralar ayrılıp, kaymakamların görevli kılınmasıyla başarılarla hem hız kazandırıldı, hem de mülki idare amirlerinin gerçek değeri ortaya çıktı.

Son yıllardaki bu başarılı çalışmalar, benim anılarımı yazma kararım, 1967-1970 yıllarındaki Ağrı-Taşlıçay İlçesi kaymakamlığı dönemindeki bir çalışmama da çağrı yaptı. Şimdi bu çalışmayı sizlerin bilgisine sunuyorum.

Taşlıçay'ın Sinek Yaylası denilen bölümünde, 2240 m. Rakımlı Balıkgözü civarında her yaz binlerce hayvan otlatılır, sonra da hem ülkemiz ihtiyacı için sevk edilir, hem de yurt dışına satışlar yapılır.

Bu yaylaların kullanımı Doğubeyazıt ilen gelenlerince yapılır.

Baharla beraber köylerden yaylalara göç başlar. Üstü açık kamyonların üzerinde çocuklar, kazanlarla, leğenlerle, yorgan ve yataklarla, çadır kazıkları ile kucak kucağa Taşlıçay'a taşınır, İran'a giden ana yolun üzerine göçler yıkılır, günlerce yaylalara kağnılarla taşınır.

Yaylalara taşınma da ayrı bir işkence idi ve bundan çok üzüntü duyardım.

Yayla sahiplerinin bağlı olduğu ilçedeki köylerini ziyaret ettim, Doğubeyazıt'ta görüşmeler yaptım. Sonra da şu teklifte bulundum.

“Ben T.C. Ziraat Bankası Taşlıçay Şubesi'nde yardım hesabı açtım. Sizler para yatırıp, ikişer makbuz alınız. Birini siz saklayıp, birini de kaymakamlığa veriniz. Ben bu parayla yaylalarınıza yol yaptıracağım.” dedim.

Teklifi kabul ettiler ve para bankada birikmeye başladı. Hatırimda kaldığına göre, yıl 1969 idi. Y.S.E. Genel Müdürlüğünden Artvin İlme tahsis edilen iki adet D-8 Dozer yanlışlıkla Ağrı İlne gelmişti. İadesi için de yazışmalar başlamıştı.

Bu makinelerin yakıtını karşılayıp Yassıören-Aşağı Toklu-Yukarı Toklu ve Balık Gölü'nü de ilçeye bağlayan yolu açtırmak istedim. O sırada il daimi encümeninde Doğubayazıt İlçesi Genel Meclis Üyesi Selehattin Eryılmaz vardı. Ona konuyu açtım. Sevindi, encümende teklifimi destekleyeceği sözünü verdi. Çünkü bunda kendi hemşerilerinin büyük yararı vardı.

Vali Merhum Namık Sezgin'e konuyu açtım. Encümenden bu karar çıkmaz karşılığını verdi. Kendisinin benim teklifimin gündeme alınmasını istihdam ettim, kırmadı. Zemin önceden hazır olduğu için olumlu karar çıktı ve yolun yapımını kısa zamanda bitirdik. Yol bir açılış töreni bile yapılmadan hizmete açıldı.

Yapım sırasında Y.S.E. operatörlerim hep ziyaret ettim. Kendilerine kavun karpuz ikramında ' ulundum. İldeki müdürlerinin haberi bile olmadan yaylaların kılçık yollarını da yaptırım.

O yıl Sayın Süleyman Demirel Başbakan olarak Iğdır-Doğubayazıt- Taşlıçay üzerinden Ağrı'ya gelirken yolun açılışını da ilçede yaptı. Sonra da kendisinden ve Vali'den izin alıp Yukarı Toklu Köyü İçme Suyunu açmak için Y.S.E. Genel Müdürü Turgut Yücel Beyi köye götürdüm.

Daha sonra Gümüşhane milletvekilliği ve bakanlık görevim de ifa eden Genel Müdür Turgut Yücel köye gelince, yolun bitiminde debisi büyük çayı gördü,

Kaymakam Bey, biz bu yolu yapmışız, ama köprüsü yok, karşıya geçmek zor.” dedi.

Ben de, içme suyu şebekesinin kanallarını gece lüks ışığında halka açtırdım, Y.S.E. elemanlarına hattı döşettim ve tesisi açılışa hazır hale getirdim. Amacım suyu hizmete açmak değil, bu durumu gözünüzle görmenizi sağlamak idi. Bundan memnun oldu ve yapımı için de vaatte bulundu.

O yıl il genel meclisinde keşfi yapılan köprü teklif programına alındı. Yukarı Toklu köprüsü beşinci sırada idi. Genel Müdürlüğün bu köprünün yapımını ne zaman programa alacağını ise tahmin etmek mümkün değildi.

Bu defa, oğlumun bademcik ameliyatını da belirtip, Vali Beyden izin aldım, Ankara'ya geldim. Teklif yazımın bir örneğini Genel Müdür Turgut Yücel Beye sundum. Köydeki açılışa yaptığı vaadi de hatırlattım. Böylece köprü yapıldı, yol Balıkgözü'ne kadar açıldı. Balıkgözü'nün kıyısındaki köy ilkokula kavuştu. Üç ay içinde çocuklar Türkçeyi de öğrendiler.

Bu yolun yapımı ile köylere ulaşım yanında İran'a yapılan toplu hayvan kaçakçılığı da, jandarma kısa zamanda olay yerine yetiştigi için, önlendi. Hastalar da doktora kolay yetiştirilir oldular.

O yolu yıllar sonra gördüğümde bozulmamıştı ve iyi bir hizmet aracı olarak görevini sürdürüyordu. Sadece o zaman Kars Valisini ziyaretimde Sinek Yaylasından geçen yolun Tuzluca'ya bağlanması sağlanırsa eski Tuz Yolunun açılması teklifim ise henüz ele alınmamıştır. Yapılmayışından üzüntü duydum ve not düşmek istedim.

Bu yol aynı zamanda TUZYOLE olarak da bilindiği için özellik taşıyordu.

Şimdi kaymakamlarımız il özel idareleri, birlikler aracılığı ile muhtarlarla da el ele vererek hizmeti sürdürüyorlar. Ben de, komisyon üyesi ve milletvekili olarak bir nebze katkıda bulunduğum için gurur duyuyorum. Hizmetlerin, imkânlarla beraber, yeni düzenlemelerle nasıl işlerlik kazandığını izliyorum, seviniyorum.

Saygılarımla.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Nisan 2008 - 30 Haziran 2008 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Beşir ATALAY'ın;

Yurtdışı Ziyaretleri

- Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın İsveç'e gerçekleştirdiği resmi ziyaret kapsamında İçişleri Bakanı Beşir Atalay anılan ülkeye gitmiştir.
- Türkmenistan'ın başkenti Aşkabat'ta düzenlenen ve Türkiye'yi İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ın temsil ettiği “Ekonomik İşbirliği Teşkilatı(EİT) 2. İçişleri Bakanları Toplantısı” 26-28 Mayıs 2008 tarihleri arasında yapılmıştır. Toplantıda üye ülkeler arasında terörizm, uyuşturucuya karşı mücadele, insan kaçakçılığı, uluslararası organize suçlar, sınır güvenliği, uyuşturucu trafiğini önleme gibi konular ele alınmıştır.

Oturum başkanlığını Türkmenistan İçişleri Bakanı Orazgeldi Amanmıradov'un yaptığı toplantıya, İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ın yanı sıra Pakistan İçişleri Bakan Yardımcısı İmtiyaz Kazı, Afganistan İçişleri Bakanı Zarah Ahnred Makbel, Azerbaycan İçişleri Bakanı Ramıl Usubov, İran İçişleri Bakan Yardımcısı Mohtaj Abbas, Kazakistan İçişleri Bakan Yardımcısı Kalmuhabbet Kasimov, Tacikistan İçişleri Bakanı Muhammednazar Sahibov, EİT Genel Sekreteri Hurşid Anvar, Uluslararası Göç Örgütü Doğu ve Orta Asya temsilcisi Mustafa Haşan Abdel ve BM Uyuşturucu ve Suçla Mücadele Dairesi Türkmenistan Temsilcisi Ercan Saka katılmıştır.

Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (EİT) İçişleri Bakanları 3. Toplantısının Ankara'da yapılması kararlaştırılmıştır.

Yurtdışından Gelen Ziyaretçileri

- Türkiye-Umman Karma Ekonomik Komisyonu VII. dönem toplantısı İçişleri Bakanı Beşir Atalay ve Umman Milli Ekonomi Bakanlığı Genel Sekreteri Muhammed Bin Nasser Al Khasıbi eş başkanlıklarında, 05-06 Haziran 2008 tarihleri arasında Ankara'da gerçekleştirilmiştir.

Türkiye-Umman Karma Ekonomik Komisyonu 7. Dönem Mutabakat Zaptı imzalanmış olup anlaşmaya, Türkiye adına İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Umman adına Milli Ekonomi Bakanlığı Genel Sekreteri Muhammed Bin Nasser Al Khasıbi imzalamıştır.

Umman ile Türkiye arasındaki coğrafi ve kültürel yakınlığın getirdiği avantajları, ekonominin tamamlayıcı özellikleri ile birleştirmek ve ilişkileri kalıcı, ticari, ekonomik ortaklıklara dönüştürmek, Hukuki, Ticari ve Cezai Konularda Adli Yardımlaşma, ekonomi ve ticaretin her alanında, iki ülke arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi katkıları sağlayacak kararlar ile denizcilik anlaşması ve turizm alanında mutabakat zaptı imzalanmasına yönelik çalışmaları da hızlandırma kararı alınmıştır.

- Amerika Birleşik Devletleri İç Güvenlik Bakanı Michael Chertoff, İçişleri Bakan Beşir Atalay'ı 28 Mayıs 2008 Çarşamba günü makamında ziyaret etmiştir.

- Hollanda Adalet Bakanı Emst Hirsch Ballin ve beraberindeki heyet, İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ı 11.06.2008 tarihinde ziyaret etmiştir. Makamda gerçekleşen ziyaretin ardından heyetler arası görüşmelerde; terör, yasadışı göç, iltica ve vatandaşlık konuları gündeme gelmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- Müsteşar Yardımcısı Zekenya ŞARBAK, 29 Nisan-1 Mayıs 2008 tarihleri arasında Sofya'da yapılan "Güneydoğu Avrupa Ülkeleri İşbirliği Süreci (GDAÜ) Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısına katılmak üzere Bulgaristan'a gitmişlerdir.

- Bakanlığımız DİAB Daire Başkanlığınca koordine edilen Uluslararası Göç Örgütü(IOM) tarafından yürütülen "İnsan Ticaretiyle Mücadele" projesi altında; insan ticareti ile mücadelede en iyi uygulamaları paylaşmak, ilgili kurum, kuruluş ve kolluk kuvvetleriyle işbirliğini artırmak amacıyla hedef ve kaynak ülkelere yönelik gerçekleştirilen çalışma ziyareti kapsamında; 19-22 Mayıs 2008 tarihleri arasında heyet başkanı olarak Müsteşar Yardımcısı Alim BARUT İngiltere'ye, Müsteşar Yardımcısı Zekenya ŞARBAK ise İtalya'ya bir çalışma ziyareti gerçekleştirmişlerdir.

Teftiş Kurulu Başkanlığı

- Teftiş Kurulu Başkanı Halil YILMAZ ile Başkan Yardımcısı Hamdi METİN "Kolluk Şikayet Mekanizması İnsan Hakları Semineri"ne katılmak üzere 31 Mart-4 Nisan 2008 tarihleri arasında Portekiz'e gitmişlerdir.

- Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Mustafa UYSAL Başkanlığında bir gaip Mülkiye Başmüfettişi 4-10 Mayıs 2008 tarihleri arasında Danimarka’da düzenlenen “Kolluk Şikayet Mekanizması İnsan Hakları Semineri”ne katılmışlardır.

- Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Cumhur ÇİLESİZ Başkanlığında bir grup Mülkiye Başmüfettişi 18-24 Mayıs 2008 tarihleri arasında “Kolluk Şikayet Mekanizması İnsan Hakları Semineri”ne katılmak üzere Danimarka’ya gitmişlerdir.

- Teftiş Kurulu Başkanı Halil YILMAZ ile Başkan Yardımcısı Hamdi METİN 20-26 Mayıs 2008 tarihleri arasında Portekiz’de düzenlenen “Kolluk Şikayet Mekanizması İnsan Hakları Semineri”ne bir grup Mülkiye Başmüfettişi ile birlikte katılmışlardır.7

- Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Mehmet ERGENOGLU, Roma’da düzenlenen “Kamu İdaresinde Rüşvet, Yolsuzluk, Yasadışı Faaliyetler” konulu seminere katılmak üzere 26-28 Mayıs 2008 tarihleri arasında İtalya’ya gitmişlerdir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 19-21 Mayıs 2008 tarihleri arasında Slovenya’da düzenlenen “21. Avrupa Birliği Üye Ülkeleri Avrupa Ekonomik Alanı ve Aday Ülkeler Sivil Korunma Genel Müdürleri Toplantısına Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR ile Genel Müdür Yardımcısı Ahmet Hamdi USTA katılmışlardır.

- “AB Eş Finanslı Değerlendirmede En İyi Uygulamalar için Yürütme Komitesi 3. Toplantısı’na katılmak üzere Genel Müdür Yardımcısı Ahmet Hamdi USTA17-18 Haziran 2008 tarihlerinde Almanya’ya resmi ziyaret gerçekleştirmişlerdir.

İller İdaresi Genel Müdürlüğü

- İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Ahmet SARAÇ, Viyana’da düzenlenen “Birleşmiş Milletler Coğrafi Adlar Uzmanlar Grubu Gözetiminde Kültürel Mirasın Bir Parçası Olarak Coğrafi İşlemler” konulu sempozyuma katılmak üzere Avusturya’ya gitmişlerdir.

- İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Vekili Vasıf ŞAHİN, Birleşmiş Milletler Genel Sekreterinin Ülke İçinde Yerlerinden Olmuş Kişilerin İnsan Hakları Özel Temsilcisi Prof. Walter KALİN’in davetiyle 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılama Hakkında Kanunun Uygulanması ve Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesi kapsamında “Ülke İçinde Yerinden Olmuş Kişiler” konularında Türkiye’nin deneyimlerinin paylaşılacağı

toplantı katılmak üzere 14-18 Mayıs 2008 tarihleri arasında Vıyana'ya resmi bir ziyaret gerçekleştirmişlerdir.

Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı

- Bilgi İşle Dairesi Başkanı Mehmet ODUNCU 6-8 Mayıs 2008 tarihleri arasında e-Devlet Çalışmalarına katılmak İrlanda'ya gitmişlerdir.

- 12-15 Haziran 2008 tarihleri arasında Yunanistan'ın Selanik Şehrinde gerçekleştirilen “Elektronik Ortamda Yönetime Katılma Süreçleri ve Eğilimler” konulu seminere Bilgi İşlem Daire Başkanı Mehmet ODUNCU ile Hukuk Müşaviri Şube Müdürü Uğur KOLSUZ katılmışlardır.

Mahalli İdareler Kontrolörleri Başkanlığı

- Leonardo da Vinci Avrupa Birliği Mesleki Eğitim Programına katılmak üzere Mahalli İdareler Kontrolörleri Başkanı Hayrettin GÜNGÖR, 1-29 Nisan 2008 tarihleri arasında Almanya'ya gitmişlerdir.

10 Nisan Türk Polis Teşkilatının 163. Kuruluş Yıl Dönümü

Türk Polis Teşkilatının 163. kuruluş yıl dönümü dolayısıyla Başbakan Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN ve İçişleri Bakanı Beşir ATALAY'ın da katılımıyla Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Anıttepe tesislerinde tören düzenlendi.

Başbakan Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN, törene gelişinde tören kıtasını selamladıktan sonra Polis Teşkilatının 163. kuruluş yıl dönümünü kutladı, ardından katılımcılara şu şekilde hitap etti;

“Emniyet Teşkilatımızın değerli mensupları,

Değerli arkadaşlarım,

Sizleri en kalbi duygularla selamlıyorum.

Polis teşkilatımızın kuruluşunun 163 'üncü yıldönümünü ve Polis Haftası 'nı kutluyor, ülkemize, milletimize hayırlar getirmesini diliyorum.

Şunu samimiyetle ifade etmek istiyorum:

Tam 163 yıldır, vatandaşlarımızın emniyeti, huzuru; ülkemizin birlik ve beraberliği için fedakârca çalışan Emniyet Teşkilatımız, hiç tartışmasız ülkemizin de, milletimizin de gururudur.

Bugün bu haklı gururu sizlerle paylaşmaktan, bu anlamlı haftada sizlerle birlikte olmaktan dolayı son derece mutluyum.

Şundan emin olunuz:

Bu milletin her bir ferdi de Emniyet teşkilatımıza minnettardır ve sizinle birlikte bu gururu paylaşmaktadır.

Eğer geceleri yuvalarımızda rahat uyuyabiliyor s ak...

Eğer birlik ve bütünlük içinde, huzur içinde yaşıyorsak...

Mülkümüz, canımız, bayrağımız ve bütün kutsal değerlerimizi emniyet altında hissediyorsak...

Hiç kuşkusuz bunda sizin çok büyük bir rolünüz var.

Bu vesileyle, milletim adına sizlere en kalbi teşekkürlerimi sunuyorum.

Değerli polis arkadaşlarım,

Bilginin, emeğin, sermayenin hızla küreselleştiği bir çağda yaşıyoruz.

Küreselleşme, ülkelerin ve insanların önüne yeni fırsat kapıları açıyor.

Ancak aynı küreselleşme, insanlığın daha önce hiç tecrübe etmediği tehditleri de beraberinde getirebiliyor.

Bakınız, bugünün dünyasında, terör gibi, uyuşturucu kaçakçılığı gibi, insan ticareti, silah kaçakçılığı gibi suçlar artık sınır tanımıyor.

Hiç bir ülkenin, sınırlarını kapatarak, küresel gelişmelere ve küresel tehditlere bigâne kalması şeklinde bir seçenek bulunmuyor.

Dünyanın en çalkantılı coğrafyasının, kriz bölgelerinin yanı başında bulunan Türkiye, tüm bu tehditlere karşı en modern savunma mekanizmalarını gerçekleştirmek zorundadır.

Başta terör olmak üzere, tüm suçlara ve tehditlere karşı gereken tedbirleri geliştirmek gibi bir zorunluluğumuz var.

Bütün bu tehditleri bertaraf ederken, eş zamanlı olarak demokrasimizi ilerletmek, insan hak ve özgürlüklerini geliştirmek gibi de bir sorumluluğumuz var.

Güvenlik ile özgürlük arasındaki ince çizgiyi, ince dengeyi muhafaza etmek son derece güçtür, ancak imkânsız değildir.

Şuraya dikkatinizi çekmek istiyorum:

Yıllar boyunca ülkemizde, demokratikleşme ile güvenlik arasındaki denge sağlıklı bir şekilde kurulamadı.

Adeta, demokrasinin gelişmesi, insan haklarının genişletilmesi, özgürlüklerin artırılması, güvenliğimizi tehdit ediyormuş gibi sunuldu.

Somut karşılığı olmayan korkular, vehimler ve hayali tehditler üreterek, Türkiye'yi muasır medeniyet seviyesine çıkaramayacağımız bugün artık çok daha bariz şekilde ortaya çıkmıştır.

Modern dünyanın başardığı gibi, güvenlik ve demokrasi arasındaki dengeyi kurmak ve kalkınmayı da bunun üzerinde inşa etmek zorundaydık, çok şükür bunun temellerini de attık.

Bakınız, son dönemde Türkiye, demokrasi standartlarını yükseltmiş, köklü reformlar gerçekleştirmiş, kronik sorunlarına çözümler üretmeye başlamış ve Avrupa Birliği 'ne katılım sürecinde bir ülke statüsüne yükselmiştir.

Aynı Türkiye, ekonomide, dış politikada ve sosyal yaşamda paralel bir gelişme kaydetmiş, geleceğe çok daha fazla güvenle bakabilen bir ülke haline gelmiştir.

Demokratikleşme ekonomik kalkınmayı, ekonomik kalkınma refahı, refah ise güçlü, itibarlı, özellikle de emniyetli bir ülkenin oluşmasını sağlar.

Zincirin herhangi bir halkasının eksik olması, tabiidir ki süreci de olumsuz etkiler.

Bu anlayıştan hareketle, Türkiye'nin tüm dinamiklerini ve sorunlarını aynı anda ele almak, topyekûn çözümler üretmek zorundayız.

Şunu unutmayınız...

Demokrasiyi ihmal ederek güvenliği tesis edemeyiz.

Güvenliği ihmal ederek de demokrasiyi ileri noktalara taşıyamayız.

Bunların her birini birbirine paralel şekilde sürdürmek, muhafaza etmek zorundayız.

Demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olan Cumhuriyetimizi, Atatürk'ün gösterdiği çağdaş uygarlık seviyesinin üzerine çıkarmak için canla başla çalışırken, emniyet ve adaleti geliştirmeye özel bir önem veriyoruz.

Bu iki alanda çok önemli reformlar ve fiziki kalkınma hamleleri gerçekleştiriyoruz.

Değerli arkadaşlarım,

Demokratikleşme, ekonomik kalkınma, diplomasi ve sosyal yaşam arasındaki girift ilişkiyi ve etkileşimi her fırsatta ve her zeminde dile getiriyorum.

Ancak, inanıyorum ki, bu etkileşimi en somut şekilde polis teşkilatımız hissetmektedir.

Çünkü halkımızla bire bir ilişki içinde olan sizlersiniz.

Her türlü şikâyetin dile getirildiği ilk merci sizlersiniz.

Vatandaşın soranlarını en yakından gören kesimlerin başında sizler geliyorsunuz.

Uygulanan politikaların, olumlu ya da olumsuz taraflarının, toplumdaki yansımalarını en yakından müşahede eden sizlersiniz.

Türkiye 'de demokratik siyasetin zaafa uğratıldığı, gerilimlerin körüklendiği, ekonominin krizlere sürüklendiği dönemlerde, günlük yaşamın bunlardan nasıl etkilendiğini en yakın sizler biliyorsunuz.

Bakınız, bir hususa dikkatinizi çekmek istiyorum:

İşsizlik, yoksulluk, gelir dağılımında bozulma, göç, çarpık kentleşme gibi bir dizi sosyal sorun, bizatihi enflasyondan, ekonominin çöküntüye uğramasından beslenmiştir.

Ekonomik istikrarın bozulduğu dönemlerde toplumsal doku adeta tahrip edilmiş, suç ve suçlu için daha elverişli ortamlar türemiştir.

Bu bağlantiyi, bu ilişkiyi mutlaka görmemiz gerekiyor.

Bir yandan suçla, suçluyla mücadele ederken, eş zamanlı olarak suçlu oluşturan kaynakları da kurutmamız gerekiyor.

Aksi takdirde bu kaynaklar sorun üretmeye devam edecektir.

Son dönemde birçok suç oranında düşme gözlemleniyorsa, bunda ülkemizin kaydettiği büyüme ve gelişmenin önemli bir etkisi olmuştur.

Bakınız, bir yandan Türkiye 'yi çağdaş ve modern demokratik standartlara kavuşturacağız.

Bir yandan insan hak ve özgürlükleri noktasında en gelişmiş standartları ülkemizde uygulayacağız.

Bir yandan Türkiye 'nin ekonomisini küresel bir oyuncu olacak şekilde büyüteceğiz.

Bir yandan bölgemizde, dünyada güçlü, itibarlı bir ülke haline geleceğiz.

Ve bütün bunlara paralel olarak da iç ve dış güvenliğimizi sağlam temeller üzerinde muhafaza edeceğiz.

Onun için diyorum ki, polis teşkilatımız, güvenliğimizin ve emniyetimizin olduğu kadar, demokrasimizin, evrensel insani değerlerin, ekonomik kalkınma sürecimizin, itibarlı dış politikamızın da teminatıdır.

Polis teşkilatımız, tarih boyunca, birlik ve bütünlüğümüzün teminatı olduğu gibi, güçlü, müreffeh Türkiye'nin inşasının da teminatıdır.

Köklü bir değişim ve gelişim sürecinden geçen Türkiye'nin kalkınmasını, ilerlemesini, güçlü bir ülke haline gelmesini engellemek pahasına değişime ayak direyenler, toplumsal birlik ve bütünlüğümüzü zedelemek isteyenler çıkabilir.

Özellikle böyle dönemlerde, huzurumuza, birliğimize, bütünlüğümüze kasteden şer odaklarının fırsatı değerlendirmek amacıyla sahneye çıktıklarına şahit olabiliriz.

Bu şer odakları, Türkiye'yi kaosa sürüklemek, Türkiye'yi krize sürüklemek için uygun fırsat yakaladıklarını zannediyor olabilirler.

Ancak şunu unutuyorlar...

Türkiye asla ve asla eski Türkiye değildir.

Türkiye, demokratik ve ekonomik kazananlarından geriye doğru tek bir adını atmayacak, ulusal bütünlüğünü, milli birlik ve beraberliğini asla zafiyete uğratmayacaktır.

Kim bu ülkeyi kaosa sürüklemek isterse, kim bu ülkeye nifak tohumları saçmak isterse, kim bu ülkenin huzuruna, birliğine, bütünlüğüne kastederse, karşısında önce askeriyle, polisiyle, jandarmasıyla güvenlik güçlerimizi, sonra da halkımızın sağduyusunu bulacaktır.

Bu noktada polis kardeşlerimin azami derecede dikkatli olmasını özellikle rica ediyorum.

Huzurumuza, emniyetimize, birliğimize kasteden bu tahrikçilere, provokatörlere karşı lütfen müteyakkız olun.

Bu konuda son dönemde çok başarılı operasyonlara imza attınız.

Birçok saldırıyı gerçekleşmeden engellediniz, birçok suçu işlenmeden önlediniz.

Bu başarılı çalışmalarınızdan dolayı da sizleri tebrik ediyor, milletim adına teşekkür ediyorum.

Aynı sağduyunun, aynı soğukkanlı, aynı uyanık tavrın bundan sonra da muhafaza edilmesi son derece önemlidir.

Değerli arkadaşlarım,

Vazifenizi yaparken ne tür zorluklarla karşılaştığınızı çok iyi biliyorum.

Polis teşkilatımızın, polislerimizin ne tür sorunları olduğunu çok iyi biliyorum.

Bu sorunları çözmek noktasında son derece kararlı olduğumuzu bilmenizi isterim.

Türkiye'nin şartları iyileşiyor.

Türkiye'nin her alanda göstergeleri tarihi seviyede iyi noktalara doğru ilerliyor.

Türkiye, geçmişle kıyaslanamayacak ölçüde bir başarı grafiği sergiliyor.

Bu süreçte, imkanlarımızı, adalet ve eşitlik çerçevesinde polislerimize yansıtmak konusunda hiç bir tereddüdümüz yoktur, olamaz.

İmkânlarımız genişlediği ölçüde gelir dağılımındaki adaletsizlikleri gidermek, hükümetimizin öncelikli meselesidir.

İnanıyorum ki, bugün içinde bulunduğunuz şartlar, bundan 5 yıl öncesine göre daha ileri bir seviyededir.

Tabii ki bu, yeterli değildir ve süreç içinde şartlarınız çok daha ileri seviyelere taşınacak, mevcut sorunlarınız da çözüm yoluna girecektir.

Bizzat ben, değerli bakanını ve ilgili tüm arkadaşlarım bu sorunların takipçisi olduk, olmaya da devam edeceğiz.

Polislerimiz vazifelerini hakkıyla yerine getirmeye devam ettikçe, milletimiz de huzur ve güvenliği için gerektiğinde canını feda etmekten çekinmeyen polislerimize olan şükran duygularını her zaman taze tutacaktır.

Sözlerime son verirken, ülkemizin ve milletimizin gözbebeği polis teşkilatımızın her bir mensubuna en kalbi teşekkürlerimi iletiyorum.

Bugüne kadar, görevleri başında şehit düşen güvenlik güçlerimizin tümünü minnet ve rahmetle anıyorum.

Kahraman gazilerimize milletim adına en derin şükranlarımı sunuyorum.

Bir kez daha bütün polis teşkilatımızın Polis Haftasını kutluyor, başarılarınızın artarak devamını diliyorum. ”

diye konuştu.

Hiçbir fedakârlıktan kaçınmadan, mesai mefhumu gözetmeden görevini yapan polis teşkilatının kuruluş yıl dönümünü kutlayan İçişleri Bakanı Beşir ATALAY da törende yaptığı konuşmada;

Güçlü millet olmanın göstergelerinden birinin de güvenlik güçlerinin başarılı organizasyonları olduğunu, tarihte bunun parlak örneklerinin yer aldığını,

Çağın şartlarına göre kendini sürekli yenileyen, 27 daire başkanlığı, 3 koruma şube müdürlüğü, 81 il emniyet müdürlüğü, 363 ilçe emniyet müdürlüğü, 395 ilçe emniyet Amirliği ve 1206 polis merkezi ile 207 bin personeli bulunan polis teşkilatının görevini başarıyla sürdürdüğünü,

Polisin, hırsızlıktan kapkaç, terörle mücadeleden kaçakçılık ve organize suçlara, trafik ve pasaport hizmetlerine kadar geniş bir yelpazede halkın güvenlik ve huzur içerisinde yaşaması için cansiperane çalıştığını, vatandaşların bu sebeple kendini güvende hissetmesi gerektiğini,

Emniyet teşkilatında iki boyutta değişim ve yenilenmeyi öngördüklerini, bunlardan birinin teşkilatın “çalışma şartlarını iyileştirmek ” olduğunu, bunun için de polisin teknolojik imkânlarının her yıl biraz daha arttırıldığını, diğerinin ise "zihniyet değişimi" olduğunu,

İşkence ve kötü muamelenin kökünün kazınması için çalışmalara devam ettiklerini, bu konularda asla taviz vermeyeceklerini bildirdi.

"Güvenlik hizmetlerinde hukukun üstünlüğü, sivil katılım, denetime açıklık, şeffaflık gibi çağdaş değerleri kapsayan zihniyet değişimine önem veriyoruz. Vatandaş merkez alan hizmet anlayışı içinde, toplumun beklenti, ihtiyaç ve taleplerini dikkate alarak bireysel özgürlük alanlarını daraltmayacak ve aynı zamanda da kamu düzenini sağlayacak etkili, çağdaş ve bilimsel yeni yöntemlerin uygulamaya konulmasını sağlamaya çalışıyoruz. Bu hedef doğrultusunda suç önleme veya suçla mücadele konularında geliştirilen stratejiler, bireysel hak ve özgürlükler kısıtlanmadan ve güvenlik alanında zafiyete fırsat verilmeden uygulanacaktır. Çağdaş bir toplum olmanın gereği olarak buna inanıyoruz. Polis teşkilatı, birey hak ve özgürlüklerinin kısıtlayıcısı değil, güvencesi konumundadır."

"Ülkemiz bir hukuk devletidir ve hukuk kuralları her şeyin üstündedir. Kamu görevlilerinin görev tanımları da mevzuatla belirlenmiştir. Polisimiz de kamu görevlisidir. Kamu görevi yapan herkes bu mevzuatı bilmek ve uygulamak zorundadır"

"Trafik denetimlerine tavizsiz olarak devam edeceğiz" diye konuşan İçişleri Bakanı Beşir Atalay;

Bakanlık olarak başarılı personeli ödüllendirdikleri gibi, hukuk dışı fiil ve davranışları da cezalandırdıklarını,

Polisin eğitimini de önemsediklerini, polis akademisi ve diğer eğitim kumullarında, polislerin, en iyi şekilde yetiştirilmelerine devam edildiğim, 2003-2008 yılları arasında bu kurumlardan bin polisin mezun olduğunu,

MOBESE sisteminin 2008 yılı sonuna kadar bütün illerde kullanılmaya başlanılacağım, söz konusu sistemin, suçu önleme ve suçluyu yakalamada önemli olduğunu,

Suç oranlarında büyük azalmalar olduğunu,

Kapkaç ve hırsızlık türü suçlara karşı yürütülen ciddi mücadele sonucunda bu suçlarda yüzde 60'ın üzerinde azalma olduğunu,

Okullarda, öğrencileri şiddet ve uyuşturucudan uzak tutmak için çalışmaların devam ettiğini, bu amaçla Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği halinde, güvenli okul güvenli eğitim projesinin yürütülmekte olduğunu,

Uyuşturucuya karşı sürdürülen mücadele sonucunda da Türkiye'nin uyuşturucu ticaretinde transit ülke konumundan çıkarıldığını.

Terörle mücadele konusundaki çalışmalara tavizsiz devam ettiklerini, terörle mücadelenin temelinde siyasi iradenin kararlılığının yanı sıra güvenlik güçlerinin azmi ve milletin desteğinin yer aldığını,

Trafik alanında yapılan çeşitli uygulama ve denetimler sonucunda kaza sayısı, ölüm ve yaralanmalarda yüzde 25 oranında azalma olduğunu,

Trafikle ilgili bütün yollarda radarla kontrollere devam edeceklerim, vatandaşların gideceği yere huzur içerisinde ulaşması için denetimleri sürdürmekte kararlı olduklarını,

Maddi hasarlı kazalar sonrasında vatandaşların kendi aralarında uzlaşarak tutanak düzenlemesine imkân tanıyan uygulamanın kabul gördüğünü; uygulamada 1 Nisandan bu yana Ankara ve İstanbul gibi büyük illerde yüzde 60 oranında başarı sağlandığını, trafikte tıkanıklık ve zaman kaybının büyük oranda önüne geçildiğini belirtti.

İçişleri Bakanı Beşir ATALAY konuşmasının sonunda görevlerin ifası sırasında şehit olan emniyet teşkilatı mensuplarına Allah'tan rahmet, gaziler ve emekliler ile halen görev yapan personel ve ailelerine sağlık ve başarılar diledi.

Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Koksall ise törende yaptığı konuşmada, polis teşkilatının kuruluşundan bugüne vatanının hizmetinde, milletin emrinde görevini en iyi şekilde sürdürme gayreti içinde olduğunu,

Teşkilatın, bu gayreti sürdürürken 163 yıldır her geçen gün kendini yemlemek, çağın şartlarına daha iyi adapte edebilmek için çalıştığını,

Teşkilatın her zaman "vatana ve millete nasıl daha iyi hizmet ederim" anlayışı içinde olduğunu ve bunu da gerçekleştirdiğini, "Sayın Bakanımızın talimatları doğrultusunda, özellikle kendini yenileme, kendini aşma, çağın modern tekniklerim uygulama konusunda büyük gelişme kaydedildiğim, asayiş konusunda hazırladıkları projelerle suçların büyük ölçüde azaldığını,

Polis teşkilatının görevini büyük fedakârlıklarla yerine getirdiğim, polisin, canını ortaya koymaktan sakınmadan, vatandaşın huzur ve güveninin sağlanması, bayrağın dalgalanması, ülkenin bölünmez bütünlüğüne uzanan ellerin kırılması adına her zaman dimdik ayakta olduğunu belirtti, polise her zaman destek olan vatandaşlara da teşekkür ederek, polisin Atatürk'ün emaneti cumhuriyeti sonsuza kadar koruma görevini kararlılıkla sürdüreceğini kaydetti.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, konuşmaların ardından, İçişleri Bakanı Beşir Atalay ve Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Koksall ile tören geçişini izledi.

Cumhurbaşkanı Sayın Abdullah Gül, Emniyet Teşkilatı'nın 163. kuruluş yıldönümü dolayısıyla İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Koksall ve beraberindeki heyeti 1 Nisan 2008 tarihinde kabul etti.

Cumhurbaşkanı Sayın Abdullah Gül, Emniyet Teşkilatı'nın 163. yıldönümü dolayısıyla İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Koksall ile beraberindeki heyeti kabul etti. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Çankaya Köşkü'ndeki Pembe Köşk'te gerçekleşen kabulünde, Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Koksall, Cumhurbaşkanı Sayın Abdullah Gül'e plaket takdim etti.

Türk Polis Teşkilatı'nın 163 yıldır dimdik ayakta durduğunu ifade eden Oğuz Kağan Koksall, Emniyet Teşkilatı'nın devletin emrinde vatandaşlara hizmet için büyük bir özveriyle çalışmalarını sürdürdüğünü, Emniyet Teşkilatı'nın hukukun üstünlüğü ve insanların güvenliğini temin için çalışmakta olduğunu sözlerine ekledi.

Emniyet Teşkilatı adına bir bayan polis de Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e çiçek sundu.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Sayın Koksall Toptan, Emniyet Teşkilatının 163. Kuruluş yıldönümü dolayısıyla İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Koksall ve beraberlerindeki Emniyet teşkilatı heyetini 4 Nisan 2008 tarihinde kabul etti.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksall Toptan, kabulde yaptığı konuşmaya, "Sabah saat 7.00'de kapının zilini çalan ya sütçüdür yahut gazetecidir. Öyle ise ben güvenlik içindeyim demektir" sözlerini hatırlatarak başladı.

Polisin yüksek disiplini, sağduyusu ve çalışkanlığı sayesinde sabahın erken saatlerinde kapılarını çalanın kendilerine zarar verecek kimse olmadığından emin olduklarını belirten Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksall Toptan, şunları söyledi:

"Sokakta gezerken, özgürlüğümüzden emin olarak geziyoruz. Bunu, hayatın her aşamasında hissettirmeden sağlayan polis teşkilatımızdır. Polis teşkilatımızın yarattığı güven ortamıdır. 163. kuruluş yıldönümünü kutluyorum. Bu çok önemli bir geçmişi ifade etmektedir. Bir buçuk asın aşan bir sürede polis teşkilatımız her geçen gün kendini yenileyerek, teknolojik imkânlarını yenileyerek başarıyla hizmet vermektedir.

Son yıllarda polisimizin doğrudan muhatap olduğu çok önemli yasalarda pek çok değişiklik yapıldı. Şükranla ifade etmek gerekir ki akıl almaz kısa bir sürede polis teşkilatımız, kabul etmek lazım jandarmamız bu yeni yasal düzenlemeleri en küçük bir adli hataya sebep olmaksızın çok çabuk kavramış ve uygulamaya başlamıştır. Bütün zorluklara rağmen, bütün özlük haklarındaki eksikliklere rağmen gösterdiği fedakârlık gerçekten takdire değerdir."

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksall Toptan, polisin özellikle terör, uyuşturucu, insan kaçaklığı ile organize suçları kısa sürede çözdüğünü ve faillerine ulaştığını, gösterdiği yüksek başarıdan gururla söz ettiklerini, güvenliğin bulunmadığı yerde çağın yükselen değerlerinden söz etmenin mümkün olmadığını vurgulayarak, şöyle konuştu:

"Güvenlik yoksa demokrasi yok demektir. Güvenlik yoksa özgürlük yok demektir. Çünkü güvenlik hissetmeyen bir insanın kâğıt üzerinde yazılı özgürlükleri kullanması fiilen mümkün olamaz. Polisimizin sağladığı güvenlik ortamı, bir manada demokrasimizin gelişmesi, hak ve özgürlükler alanın da gelişmesini beraberinde getirmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu konuda da önemli mesafeler alınmıştır.

Bilginin küreselleşmesinden bahsediyoruz. Bu olağanüstü güzel bir şey. Ama özellikle son yıllarda terörün de küreselleştiğine şahitlik ediyoruz. Küreselleşen terör, dünyanın en iyi korunan ülkelerini bile tehdit etmekte, nereden ve nasıl geleceği bilinmeden insanlık için insanlığın geleceği için çok büyük bir tehlike arz etmektedir."

Küresel terörle mücadelenin, küresel bir anlayışı da beraberinde getirdiğini ifade eden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksall Toptan, "Terörle

mücadelenin bazı ölkeler tarafından kavranılmadığını, görmezlikten geldiğini veya terör kendisine bir zarar vermiyorsa 'başka ölkelerde terör olabilir' mantığıyla olaylara yaklaşıldığını üzülerək görmekteyiz. Bu çerçevede, dün Avrupa Adalet Divanının almış olduğu kararı şiddetle kınıyorum" dedi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksall Toptan, daha sonra sözlerini şöyle sürdürdü:

"AB'den yapılan açıklamalara göre, kararın içeriğı PKK terör örgütünün terör örgütü sayılmadığı anlamına gelmiyor ise de bir kısım üye ölkelerin yaptıkları açıklamalarda, böyle bir kararın kendi uygulamalarını değıştirmeyeceğini gösteriyor olsa da Avrupa'dan çıkan bu tür kararlar, terör örgütüne, bizi ilgilendiren terör örgütüne veya başka terör örgütüne yarı müsamaha ile bakan bir takımı ölkeleri daha rahat hale getirebilir ve terör örgütlerini cesaretlendirebilir.

O nedenle biz Türkiye olarak, bu konuda canı yanan, şehitler veren, askerini, polisini şehit veren bir ölkə olarak terörden çok çekmiş, zarar görmüş bir ölkə olarak bu kararın süratle Avrupa Konseyi veya AB ölkeleri tarafından düzeltilmesini, teröre ve teröriste cesaret vermesine engel olacak şekilde yeni açılımlar ve adımlar atılmasını bekliyoruz. Bu yapılmazsa, bizim terörden göreceğimiz her zararın faili arasına, buna müsamaha edenler, teröre yeşil ışık yakanlar, teröre müsamaha ile yaklaşanlar da dahil olur. Bizim her şehidimizin müsebbiplerinden biri de bu işe göz kırpanlar olur. Bunun herkes tarafından bilinmesini istiyoruz Türkiye olarak."

Konuşmasında Türkiye'nin terörle mücadelesini kararlılıkla sürdüreceğine dikkati çeken Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksall Toptan, şunları kaydetti:

"Hiç kuşku yok ki kim ne düşünürse düşünsün, ne karar verirse versin, Türkiye olarak, ölkemizin bölünmez bütünlüğüne kasteden kim olursa olsun, ne olursa olsun, her türlü terör hareketine karşı Türkiye, polisiyle askeriyle insanıyla her bölgedeki vatandaşıyla sonsuza kadar gerekiyorsa mücadelesini sürdürecektir. O nedenle Avrupa Adalet Divanının aldığı kararın bizim açımızdan böyle bir değerdendirmesini şimdilik yapıyoruz. Ama süratle herkesin başını iki elinin arasına alıp bu terör hareketlerinin bir gün kendi kapısını da çalabileceğim düşünmesini öneriyoruz."

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksall Toptan, polisler'e özlük haklarının düzeltilmesi konusunda taahhüdü bulunduğunu belirterek, bu konuda sonuna kadar polisin yanında olacağını bildirdi.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay'da kabulde yaptığı konuşmada, 10 Nisanın polis teşkilatının kuruluşunun 163. yıldönümü olduğunu ifade ederek, bu haftanın "Polis Haftası" olarak kutlandığını söyledi.

Hafta içinde çeşitli etkinlikler düzenleyeceklerini anlatan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksal Toptan'a polis teşkilatına gösterdikleri güven ve ilgiye teşekkür etmek hem de tavsiyelerini almak için ziyaret ettiklerim belirtti.

Polisin eğitimini daha da geliştirerek, kararlı bir şekilde ülkenin hizmetinde çalışmalarını sürdürdüğünü dile getiren İçişleri Bakanı Beşir Atalay, "Polis teşkilatımızın çalışması 24 saattir. Polis teşkilatımız görevlerini iyi yaparsa vatandaşlarımız, hayatı rahat ve güvenlik içinde yaşar. Temel görevimiz, ülkemizde huzuru, güvenliği ve asayişi sağlamak ve vatandaşlarımızın huzur içinde yaşamasını temin etmektir. Elimizden gelen bütün gayreti gösteriyoruz. Azimle çalışmalarımız devam edecek" dedi.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, yeni planları ve projelerinin bulunduğunu belirterek, "Özellikle polis teşkilatımızın hem imkanlarını artırma hem özlük haklarını biraz daha güçlü hale getirme hem de polis eğitimini ve eğitim kurullarını daha fazla geliştirme yönünde çalışmalarımız var. Bu yönde bize desteğiniz olursa çok memnun oluruz" diye konuştu.

Kabulde bir polis memuru Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksal Toptan'a bir demet çiçek sundu.

Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Köksal'da Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksal Toptan'a 163. yıldönümü dolayısıyla bir plaket takdim ederken, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Koksal Toptan, Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Köksal'a günün anısına bir çini tabak hediye etti.

Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan, Emniyet Teşkilatının 163. kuruluş yıldönümü dolayısıyla İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Köksal ve beraberlerindeki Emniyet Teşkilatı heyetini 4 Nisan 2008 tarihinde kabul etti.

Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan kabulde yaptığı konuşmada, ülkemizin dört bir yanında ellerinden gelen gayretle, gece gündüz demeden insanımızın huzurunu sağlamak, güvenliğini temin etmek için tüm gayretleriyle kar kış demeden koşan bu teşkilatımız için elimizden gelen her türlü desteği vermek milletimiz adına bizim görevimizdir. Terörle mücadelede, asayiş konusunda, birçok adi suçla mücadelede bu verilen mücadeleleri görmemezlikten gelemeyiz dedi.

Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Köksal'da Emniyet Teşkilatının 163. kuruluş yıldönümünde polis teşkilatı dimdik ayakta, vatanına, milletine hizmet etmek üzere gece gündüz demeden çalışmaktadır dedi.

Daha sonra Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Köksal, Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan'a Emniyet Teşkilatı adına bir plaket sundu.

Kabulde Emniyet Teşkilatı mensubu bir bayan polis de Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan'a çiçek sundu.

Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan 08.05.2008 tarihinde, Cumhurbaşkanı Sayın Abdullah Gül ise 09.05.2008 tarihinde, İçişleri Bakanı Beşir Atalay ile 21.04.2008 tarihli ve 2008/13529 sayılı Kararname ile görev yerleri değişen ve yeni atanan valileri kabul etti.

Cumhurbaşkanı Sayın Abdullah Gül'ün kabulü 30 dakika sürdü.

Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan, İçişleri Bakanı Beşir ATALAY'ın da bulunduğu kabulde yaptığı konuşmada, valilerin atandıkları yem illerde gerçekleştirecekleri gayretli çalışmalarla, hem kendi kariyerlerinde, hem de o şehirlerin kaderlerinde ve vatandaşların gönüllerinde yeni bir sayfa açacaklarına inandığını söyledi.

"Hizmet üretme konusundaki, heyecanlarını, azimlerini ve dirayetlerini daima canlı tutacaklarından hiç şüphem yoktur" diyen Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, şunları kaydetti:

"Türkiye'de hizmet üretme anlayışı özellikle geçtiğimiz 5-6 yıl büyük bir değişiklik göstermiştir. Artık bu ülkenin ne Başbakanı, ne Bakanı, ne Valisi, ne Belediye Başkanı hiç kimse, sadece rutin işleri yürüterek, var olan durumu idare ederek görevini hakkıyla yaptığını söyleyemez. Rutin idari işlerde en küçük bir aksama yaşanmaması, zaten işin olmazsa olmaz şartıdır. Asıl önemli ve ayırt edici olan ne üzerine ne koyduğunuz, sizden öncekilerden farklı olarak hangi yeni ve kalıcı hizmetleri hayata geçirdiğinizdir. "

Görev yaptığı yere farklı bir heyecan getiremeyen, bu coğrafyanın ve halkın geleceğine önemli katkılarda bulunamayan yöneticilerin artık, başarılı ve muteber bir yönetici olarak anılmadığını vurgulayan Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, şunları belirtti:

"Türkiye her alanda olduğu gibi illerimizdeki devlet hizmetleri konusunda da geçmişte olmuş gecikmeleri, kayıpları süratle telafi etmek mecburiyetinde bulunuyor. Sizler, görev yaparken, yönettiğiniz illerin en yüksek mülki idare amiri olarak devlet hizmetleri konusundaki eksiklikleri tamamlamakla yetinmemelisiniz.

Bunu yaparken, yönettiğiniz şehirlerin kamu ve özel sektör yatırımları başta olmak üzere her alanda gelişmeleri ve cazibe merkezi haline gelmeleri için ele çaba göstermelisiniz.

Türkiye'yi karıştırmak, ülkenin ve milletin huzurunu bozmak isteyenler daima olmuştur, bugün vardır, gelecekte de olacaktır. Değerli arkadaşlarım kimi zaman etnik, kimi zaman dini, kimi zaman ideolojik farklılıklar kaşınarak, hassasiyetler tahrik edilerek insanlarımızı birbirleriyle karşı karşıya getirmeye çalışanlar var.

Türk milleti olarak geçmişte bu tür hadiselerin yol açtığı büyük acılar yaşadık. Demokrasiyi, insan haklarını, hukuku, adaleti ön plana almış bir hükümet olarak Türkiye'nin benzer sıkıntılarla karşılaşmasını asla istemiyoruz. Bunun için devletin birimleri gibi valilerimizin de fevkalade hassas, dikkatli ve dirayetli olması gerekiyor. "

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, valilerden, bir tek kişinin bile gönüllü kırılmadan, burnu kanamadan, hayatı kâbusa dönmekten muhtemel sıkıntıları önceden tespit edip tedbirleri almalarını istedi.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, konuşmasına şöyle devam etti:

"Vatandaşlarımızın tamamını kucaklayan, dertleriyle dertlenip sevinçlerine ortak olan bir yaklaşımla hareket edilmesini sağlamalısınız. Telafigi mümkün olmayan sonuçlar doğuracak konularda en küçük bir ihmale tahammül ve müsamaha edemeyeceğimizin bilinmesini isterim, bu devlet, ülkede yaşayan herkesin devletidir.

Sizler de devletin temsilcileri olarak ülkede yaşayan herkese eşit şartlarda hizmet vermekle mükellefsiniz. Göreviniz süresince ölçünüz bu olmalıdır. Bu ölçüyü kaybeden bir yöneticinin, ifade ettiğim diğer alanlarda da herhangi bir sonuç elde edilebilmesi mümkün değildir. "

Bugün hala vatandaşların iş için devlet kapısına dayanmasının sebebinin, özel sektörün her ilde üretim ve istihdamda yeteri kadar öne çıkmamasından kaynaklandığını vurgulayan Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, yerel ve bölgesel kalkınmanın valilerin ve belediye başkanlarının daha fazla üzerinde durmaları gereken bir konu haline geldiğini kaydetti.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, şehirlerin potansiyellerinin harekete geçirilmesinde, özel sektörün teşvik edilerek dinamik ve kalıcı yatırımlara yönlendirilmesinin büyük bir öneme sahip olduğuna dikkati çekerek, valilerin bu konuda öncü, ilgili kamu ve sivil toplum kuruluşlarına yol gösterici olmaları gerektiğini ifade etti.

Vatandaşlarla doğru iletişim kurmanın önemini vurgulayan Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, şunları kaydetti:

"İnsanlığa ne kadar büyük ve kalıcı eserler yaparsak yapalım, onlarla doğru iletişim kurmadığımızda arzu ettiğimiz memnuniyet iklimini oluşturanlarız.

Biz, 'Bir fincan kahvenin kırk yıl hatırı vardır' anlayışında bir kültüre sahibiz. Asık yüzlü, halkla mesafeli yönetim anlayışları da geçmişte görülmüştür. Yani bir yanda 'Allah devlete zeval vermesin', öteki tarafta 'Allah devlet kapısına düşürmesin' sözleri kültürümüzde bulunuyor. Görev yaptığınız yerlerde, vatandaşlarımızla kurulacak sıcak iletişim, bu iki anlayıştan, bu iki sözden birini ön plana çıkaracaktır."

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, bütün vali, kaymakam, belediye başkanı, emniyet müdürü, yani yönetici konumundakilerden beklentilerini şöyle dile getirdi:

"Görev yaptığınız yerlerdeki vatandaşlarımızla 'kırk yıl hatırınız sayılacağı' bir yaklaşımla, ağızlardan 'Allah devlete zeval vermesin'den başka söz çıkartmayacak bir iletişim kurunuz. Devletin ayağının bastığı yerde ot bitmeyeceği zihniyetini sona erdirip, devletin ayağının bastığı yerden bereket fişkiracağı umudunu yeşertmeliyiz.

Bu çerçevede geçtiğimiz yıllarda çok önemli adımlar attık, ilerlemeler sağladık. Sizlerden de görev yaptığınız yerlerde devlet millet kaynaşmasını fert fert en ileri derecede gerçekleştiren, bu anlayışı sürdürmenizi istiyoruz."

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, devlet ve millet hizmetinde en büyük ödülün vatandaşların "hayır duasını almak" olduğunu belirterek, şunları söyledi:

"Devlet ve millet hizmetinde bizler için en büyük ödülün uzun yıllar hayırla yad edilmek olduğunu aklımızdan çıkarmamalıyız. Özellikle anayasamızın sosyal devlet ilkesini hayata geçirmeye yönelik faaliyetlerde hem durum tespitini yapma hem de gereğini yerine getirme aşamalarında bizzat yer almanız gerekiyor. Biz, sadece kamu binalarına sıkışmış bir yöneticilik anlayışıyla Türkiye'nin sorunlarının çözilemeyeceğini düşünüyoruz. Bizatihi sahaya inmeyen, şehrin mahallelerinden en iicra köşedeki yerleşim birimine kadar, hizmet ettiği bölgeyi kulcal damarlarına kadar tanımayan yöneticinin başarılı olamayacağına inanıyoruz. Böyle bir yöneticinin hizmet süresi, mesai saatleriyle sınırlı olamaz. Kamu yöneticilerinin sorumlulukları, 24 saat boyunca devan ediyor. Sorumluluk sahasının tamamına 24 saat boyunca hakim olamayan yöneticinin başarı şansı olmadığını görüyoruz."

Türkiye’de uzun yıllardır bütün çözümlerin Ankara’ya havale edilmesi gibi yanlış bir kamu yönetim tarzının hüküm sürdüğünü ifade eden Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, konuşmasına şöyle devam etti:

“Ankara, çoğu defa kendi basının çaresine bakamayacak yoğunluk, sıkıntı ve karışıklıkta olduğu için, çözümler sürekli ötelenmiştir. Bu şekilde biriken, katmerleşen sorunlar giderek büyüyüp derinleşmiş, hatta kangrenleşmeye yüz tutmuştur. Biz göreve geldiğimiz günden beri, ülkeyi, çözüm üreten değil, sorun biriktiren bu yanlış yönetim tarzından kurtarmanın çabası içindeyiz. Bu doğrultuda önemli ilerlemeler de sağladık. ”

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, artık her sorunun çözümünü Ankara’ya havale eden yöneticiye, iş yapmak istemeyen yönetici gözüyle baktıklarını belirterek, sorunların çok büyük bir bölümünün yeterli çabayla mahallinde çözüleceğini söyledi.

Kanunlar çerçevesinde kalmak kaydıyla inisiyatif olarak pratik çözümler üreten bir yöneticinin çözemeyeceği çok az sorun olduğunu vurgulayan Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, şunları söyledi:

“Bu tür konularda bakanlarımızın ve bizim, üzerimize düşenleri yapma konusunda en küçük bir tereddütünüz olmadığını bilmenizi isterim. Yasama ve yürütme olarak Türkiye’nin kalkınması gelişmesi, iyi yönetilmesi için nerede tıkanmış bir alan varsa onu açmaya kararlıyız. Vatandaşa eziyet etmeden, insanımızı yormadan, itmeden, karmadan medeni ilişkiler içinde gerçekleştirebilecek hizmetler için ihtiyaç olan tek şey bu bakış açısıdır. Devletin saygınlığı, kurumların itibarı, vatandaşımıza çıkarttığı zorlukla değil gösterdiği kolaylıkla orantılıdır. Özellikle vatandaşımızla yüz yüze çalışan kamu görevlilerinin yaklaşımının, gerekiyorsa hizmet içi eğitimle, teşvikle gerekirse diğer yol ve yöntemlerle bu çerçeveye oturtulması şarttır.

Vatandaşımızla idareyi temsil eden görevliler arasındaki ilişkileri düzenlemede belirleyici olan yöneticiler olarak, sizlerin ortaya koyacağı tavırdır. Bütün valilerimizin bu anlayışla hareket edeceklerinden en küçük bir şüphem bulunmuyor. ”

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, “Şunu çok açık ve net ifade etmek durumundayım; Şüphesiz ki hizmet gereklidir. Ama hizmet yeterli değildir. E, ne yapacağız? Halkımızın gönlünü sürekli olarak alacağız ve yatırımlarla birlikte, özellikle siz değerli valilerimizin, adeta şehirlerimizi bir şantiye haline getirdiğini görmek, hem halkımızın heyecanını arttıracaktır hem de bizlerin, bakan arkadaşlarımızın geleceğe olan umudunu arttıracaktır ” diye konuştu.

Valilere, hem kendisinin hem de İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ın telefonlarının 24 saat açık olduğunu söyleyen Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, sözlerini şöyle tamamladı:

"Valilerimiz bu noktada her hangi bir sıkıntı olduğunda, bize direkt telefonlarınıza ulaşabilirler. Bizlere aktarmak istedikleri konuları 24 saat ne var ne yok aktarabilirler. Bundan hiç endişeniz olmasın bu konuda da rahat hareket etmek durumundayız -ki sıkıntılı konular olabilir- sabaha ertelemek hayır olmaz. Devlette erteleme biliniz ki geometrik bir artışı getirir. Sorumlu olarak bu geometrik artışlar telefisi mümkün olmayan durumlar verebilir. Biz buna tahammül edemeyiz. "

İl Emniyet Müdürleri Değerlendirme Toplantısı

25 Nisan 2008 Cuma Günü Yapıldı

81 İl Emniyet Müdürünün katılımıyla yapılan "İl Emniyet Müdürleri Değerlendirme Toplantısının açılışında bir konuşma yapan İçişleri Bakanı Beşir Atalay; "önleyici ve caydırıcı tedbirleri en öne almak ve bunlar üzerinde yoğunlaşmak durumundayız. Esasen çağdaş güvenlik anlayışı da bunu öngörüyor" dedi.

Polis teşkilatının ülkenin güvenliği açısından hayatı öneme sahip olduğunu vurgulayan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Polis teşkilatının bütün ihtiyaçlarının karşılanması için her türlü çabayı gösterdiklerini ve değişen şartlara ayak uydurmak için bunun gerekli olduğunu belirtti.

Suç önleme ve suçla mücadelede alınacak tedbirlerin bireysel özgürlükleri kısıtlamaması, ancak bunun da güvenlik alanında zafiyetlere yol açmaması gerektiğini ifade eden İçişleri Bakanı Beşir Atalay, hizmetlerin sunumunda özgürlük ve güvenlik dengesinin çok iyi sağlanması gereğine işaret etti.

Birey hak ve özgürlüklerinin güvencesinin, güvenliğin iyi sağlanması olduğunu vurgulayan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, sözlerini şöyle sürdürdü:

"Güvenlik tedbirleri ve polisiye uygulamalar hak ve özgürlüklerin kısıtlayıcısı değil, güvencesi olmak durumundadır. Eğer ülkede huzur ve güven olmazsa, kargaşa olursa, vatandaş kendisini güvende hissetmezse, diğer özgürlüklerin de anlamı kalmaz. Onun için bizim görevimiz vatandaşın güvenliğini, hak ve özgürlüklerin de tam anlamıyla kullanılmasını sağlamaktır. Burada emniyet müdürlerimizin, bu mesleğin yöneticisi durumundaki arkadaşlarımızın çok titiz olmasını, özel ilgi ve özenini istihham ediyorum. Anayasalar insan özgürlüğünü sağlamak için vardır ve bizler bu anayasal düzeni korurken bu boyutu daima göz önünde tutacağız."

Güvenlik tedbirlerinde, polisiye hizmetlerde önleyici tedbirlerin önemini vurgulayan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, "Önleyici ve caydırıcı tedbirleri en öne almak ve bunlar üzerinde yoğunlaşmak durumundayız. Esasen çağdaş güvenlik anlayışı da bunu öngörüyor.

Uluslararası gelişmelerde de bunu görüyoruz. Bunları iyi incelemek, irdelemek ve bu konuda gerekli tedbirleri almak durumundayız" diye konuştu.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, bu bağlamda suça neden olan faktörlerin ortadan kaldırılması ve suç işleyecek durumda olanların suçtan caydırılmasının önemli olduğunu vurguladı.

Vatandaşın her konuda polisi yanında görmesinin önemli olduğunu da belirten İçişleri Bakanı Beşir Atalay, polisin her zaman vatandaşın ulaşacağı yerde olması gerektiğini de söyledi.

Devriye hizmetlerinin artırılmasını, bürolardaki memurların mümkün olduğunca caddede, sokakta, vatandaşın arasında yer almasını isteyen İçişleri Bakanı Beşir Atalay, önleyici tedbirler içinde teknolojinin kullanımına da özel önem verdiklerini bildirdi.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, MOBESE olarak bilinen "Mobil Elektronik Sistem Entegrasyonu uygulamasının bütün illerde bu yılın sonuna kadar tamamlanmasını arzu ediyoruz" dedi.

MOBESE'ye ilişkin çalışmaların sürdüğünü belirten İçişleri Bakanı Beşir Atalay, başta İstanbul olmak üzere bu teknolojinin kullanılmasının özellikle sokak suçlarının önlenmesinde büyük başarı sağladığını söyledi.

51 ilde yürütülen "Toplum Destekli Polis" uygulamasının önemine de değinen İçişleri Bakanı Beşir Atalay, bunun vatandaşın polisle yakın bir dayanışma içinde olmasını sağladığını belirtti.

Güvenli Okul ve Eğitim Projesine de büyük önem verdiklerini anlatan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, bu uygulama sayesinde bu yıl okullarda üzücü olayların meydana gelmediğine işaret etti.

Trafik konusunun da kendileri için önem taşıdığını kaydeden, İçişleri Bakanı Beşir Atalay, bu alanda daha önce yürürlüğe koydukları kapsamlı paketin uygulanmasında ısrarlı olduklarını, herhangi bir esnekliğe meydan vermeyeceklerim de özellikle vurguladı.

Hasarlı trafik kazalarında sürücülerin uzlaşarak tutanakları kendilerinin tutmasına ilişkin uygulamanın giderek benimsendiğini belirten İçişleri Bakanı Beşir Atalay, bu konuda sigorta şirketlerine önemli görevler düştüğünü kaydetti.

Terörle mücadele konusunda yapıdan önemli çalışmalara da değinen İçişleri Bakanı Beşir Atalay, milli birlik ve bütünlüğe, huzur ve güven ortamına, ekonomik ve sosyal gelişmeye olumsuz etki yapan yıkıcı ve bölücü terörle mücadeleye kararlılıkla devam edildiğini, bu mücadelenin temelinde siyasi iradenin kararlılığı, güvenlik güçlerinin sarsılmaz mücadele azmi, milletin maddi ve manevi fedakârlığıyla desteği bulunduğunu, bu konuda hükümet ve bakanlık olarak büyük bir kararlılık içinde olduklarını belirtti.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, uyuşturucuyla mücadeleye de büyük önem verdiklerini belirterek, Türkiye'nin bu alanda büyük başarılar elde ettiğini söyledi. İçişleri Bakanı Beşir Atalay, "Hep söylüyoruz. Türkiye uyuşturucuda transit ülke olmayacak, ticari üs olmayacak. Türkiye'yi bundan kurtaracağız. Bu yöndeki çalışmalarımız da aksamadan devam edecek" diye konuştu.

Organize suçlarla mücadelede önemli başarılar elde edildiğini kaydeden İçişleri Bakanı Beşir Atalay, operasyon sayıları ve tutuklananlarla ilgili verilere bakıldığında bu başarının görüldüğünü belirtti.

Türkiye'de artık işkenceyle ilgili olumsuz değerlendirmelerin kalmadığını anlatan İçişleri Bakanı Beşir Atalay, şöyle konuştu:

"Bazı münferit olaylar sebebiyle teşkilatımıza, polislerimize karşı suçlamalar, eleştiriler söz konusu olabilmektedir. Emniyet Teşkilatı 207 bin kişiden oluşan büyük bir camidir. İçinde yanlış yapanlar varsa mutlaka cezalandırılır. Kamu görevlisinin uyması gereken kuralları vardır. O kurallara hepimiz uyacağız. Uymayanlar için müeyyideler vardır. Şunu da açıklıkla ifade edeyim, İçişleri Bakanı olarak, emniyet müdürleri olarak polisimizin hakkını biz koruruz. Haksız yere polisimizin suçlanmasına meydan vermeyiz ama yanlış yapanlar varsa, bu büyük teşkilatımızın lekelenmesine, zedelenmesine de ne sizin ne de bizim gönlümüz razı olur. Gereksiz yere yanlış yapanı koruyarak teşkilatımızı zan altında bırakmamalıyız. Ama haksız yere suçlanmasını da hiçbir zaman kabul etmeyiz."

Kolluk Etik İlkelerine de dikkati çeken İçişleri Bakanı Beşir Atalay, AB standartlarıyla bağdaştırılan bu ilkelerin uygulanmasına önem verdiklerini bildirdi.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, polisin özlük hakları, imkânları, kullandığı teknoloji, araçları ve çalışma şartlarıyla ilgili sürekli iyileştirme yönünde çaba içinde olduklarını belirterek, ülke imkânları çerçevesinde bu gayretleri sürdürdüklerini söyledi.

Lojman ve ucuz konut edinmeyle ilgili TOKİ ile çalışma içinde olduklarını ifade eden İçişleri Bakanı Beşir Atalay, "Şu anda polisimizin beklenti içinde

olduğunu, maaşların istenilen düzeyde olmadığını Hükümet olarak biliyoruz. Bu konuda tereddüt yok ama imkânlar ve şartlar içinde bu gerçekleşecektir. Bu yönde çalışmalar devam ediyor" şeklinde konuştu.

Toplantının sunuş konuşmasını yapan Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Koksall da, iki gün sürecek bu toplantılarda, terörle mücadele ve asayiş, kaçakçılık ve organize suçlar, lojistik hizmetler gibi her konunun ele alınarak, yapılması gerekenlerin değerlendirileceğini söyledi.

Dünyada ve Türkiye'de şartların değiştiğine işaret eden, bu nedenle Polis Teşkilatının yeni şartlara ayak uydurabilecek şekilde hareket etmesinin gerekli olduğunu da söyleyen Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Koksall, Polis Teşkilatı olarak vatandaşların huzur ve güven içinde olmaları için çabalarını sürdürdüklerini belirtti.

Kars'ta Bölge Valiler Toplantısı Yapıldı

İçişleri Bakan Beşir Atalay Başkanlığında Kars'ta; Erzurum, Kars, Artvin, Ağrı, Ardahan ve Iğdır İl Valileri, İl Emniyet Müdürleri ve İl Jandarma Komutanlarının katıldığı Bölge Valiler Toplantısı 12 Haziran 2008 tarihinde yapıldı.

Toplantıda; Türkiye'nin her köşesindeki vatandaşın kendini huzur içinde hissetmesini sağlamanın en önemli görevleri olduğunu dile getiren İçişleri Bakanı Beşir Atalay, özgürlüklerle güvenlik arasındaki hassas dengeyi her zaman gözettiklerim ifade etti. Güvenlik önlemlerinin bireysel hak ve özgürlükleri kısıtlamaması, bireysel hak ve özgürlüklerin de güvenlik alanında zaafı yete yol açmaması gerektiğine inandıklarını belirterek, "Özgürlük ve güvenliği birbirine feda etmemek durumundayız. Demokrasiyi teröre feda edemeyiz. Temel görevimiz, güvenlik tedbirleri ile vatandaşımızı bugününden ve yarınından emin şekilde yaşatmaktır. Bu tedbirleri alırken vatandaşa yaklaşımımızda güvene ve iyi muameleye dayalı bir ilişkiyi esas alıyoruz " dedi.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, işkence olayları konusunda Türkiye'de bir sorun olmadığını belirterek, "Bizim hükümet olarak slogan haline yetirdiğimiz 'İşkenceye sıfır tolerans' anlayışı yerleşmiştir. Güvenlik evlileri bu konuda hassasiyet göstermektedir" diye konuştu.

İç güvenlikle ilgili çalışmalarını yeni bir anlayışla yürüttüklerini ifade ederek, vatandaşla bütünleşme konusunda çalışmalarının sürdüğünü, şehir ve köylerde güvenliğin sağlanması konusunda iyi bir noktaya geldiğini anlatan İçişleri Bakanı Beşir Atalay "Geliştirdiğimiz yeni yöntemlerle ve çalışmalarla suç oranlarında her gün biraz daha düşüş yaşanıyor" şeklinde konuştu

Özellikle şehir suçları olarak adlandırılan kapkaç ve hırsızlık gibi suç türlerinde ciddi azalma olduğunu ifade etti. “Güvenlik alanındaki çalışmalar sayesinde suç oranlarında büyük düşüşler görülmektedir. 2007 ile 2008'in ilk yarısında cinayette yüzde 25, gasp suçlarında yüzde 19, kasten yaralama suçlarında yüzde 16, kapkaç suçlarında yüzde 63, oto hırsızlığında yüzde 26, yankesicilikte yüzde 18 azalma meydana gelmiştir. Bunlar genel asayiş planında ortaya çıkan suçların bazılarıdır. Bölge illerimizde şahsa ve mala karşı işlenen suçlarda da yüzde 30'a yakın ortalama düşüş sağlanmıştır.” Dedi.

Suçla mücadelede ileri teknolojinin kullanılması için çalıştıklarını bildiren İçişleri Bakanı Beşir Atalay, “MOBESE'yi bu yılın sonuna kadar tüm illerimizde kurmak istiyoruz. Bunun kararını 17 Ocakta valilerimizle yaptığımız toplantıda almıştık” dedikten sonra jandarmanın kullandığı Jandarma Entegre Muhabere ve Bilgi Sisteminin de Türkiye genelinde yaygınlaştırıldığını kaydetti.

Devlet ve vatandaş arasındaki güven bağı zedeleyen organize suç örgütleri ile çetelerle ve her türlü kaçakçılık suçları ile amansız mücadeleye kararlılık içinde devam ettiklerini bildiren İçişleri Bakanı Beşir Atalay, sözlerine şöyle devam etti:

“Ülkemizde değişik alanlarda çok fazla çeteleşme olmuş. Bunların temizliği ile meşgulüz ve bunlar büyük oranda da çökertildi. Bunların üzerine amansızca gitmeye devam ediyoruz. Son yıllarda bölgemiz açısından da önemli olan uyuşturucu, silah, akaryakıt ve insan kaçakçılığı ile yasa dışı göç ve insan ticareti gibi organize suçlarla mücadelede önemli başarı sağlanmıştır. Mücadelemiz devam etmektedir ve edecektir. Bu konularda özellikle Türkiye bir ara uyuşturucu ticaretinde transit bir ülke konumuna gelmişti. Yoğun çalışmamız ile Türkiye transit ülke olmaktan çıkıyor. Bundan çok memnunuz. Uyuşturucu kaçakçıları kendilerine yeni yollar arıyor

Terörle mücadelenin kararlılıkla devam ettiğini ifade eden İçişleri Bakanı Beşir Atalay, “Mücadelenin temelinde siyasi iradenin kararlılığı, silahlı kuvvetlerimizin sarsılmaz mücadelesi, milletimizin fedakârlığı ve desteği vardır. Mücadelemiz bütün ağırlığı ve ciddiyeti ile hiç kesintiye uğramadan devam etmektedir ve edecektir” diye konuştu. Hükümetin terörle mücadeleyi “geniş, kapsamlı bir paket” olarak gördüğünü bildiren İçişleri Bakanı Beşir Atalay, terörle mücadeleyi tüm boyutları ile yürüttüklerini kaydetti.

Trafik konusunda da çalışmaların sürdüğünü belirten İçişleri Bakanı Beşir Atalay, şunları kaydetti: “Trafik konusunda da çalışmalarımız kapsamlı bir proje dâhilinde devam ediyor. Trafik kazalarında çok can kaybı veriyorduk. Bu konuda çok titiz davranıyoruz, ancak vatandaşımızı da çok tedirgin etmemek

gerektiğine inanıyoruz. Sırf belge sormak için yürüyen trafiği durdurma malıyız. Eskiden çokça bir kenara çektirip belge soruluyordu. Bunları biraz daha terk etmek durumundayız. ”

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, “BELDES ve KÖYDEŞ son yılların en kapsamlı kırsal kalkınma projesidir. Bunu kesintiye uğratmadan devam ettireceğiz ” dedi. Yılların biriken yol ve su sorunlarının KÖYDEŞ ve BELDES projeleri ile çözüldüğünü, söz konusu çalışmalar kapsamında 2005-2008 yıllarında 5.3 milyar YTL kaynak ayrıldığını kaydeden İçişleri Bakanı Beşir Atalay, “Ödeneklerle bölgedeki 6 ilde 1697 köye içme suyu getirilmiş, 6840 kilometre stabilize yol yapılmış, 1340 kilometre asfalt dökülmüş, 59 köprü, 2555 adet menfez yapılmıştır ” diye konuştu. Vali ve kaymakamları KÖYDEŞ ve BELDES çalışanlarının önde giden kahramanları olarak nitelendirdi.

Duble yol çalışmaları hakkında da bilgi veren İçişleri Bakanı Beşir Atalay, “Ülkemizde 7663 kilometre bölünmüş yol tamamlanmıştır. Böylece ülkemizdeki bölünmüş yol ağı 13758 kilometreye çıkarılmıştır. Bunu hızla artırmak ve bölünmüş yol ağını genişletme çabasındayız. 6 ilde (Erzurum, Kars, Ardahan, Ağrı, Iğdır ve Artvin) dönem içinde 644 kilometre bölünmüş yol ağı gerçekleştirildi ” dedi.

Sayın Başbakanımızın Diyarbakır’da açıkladığı kapsamlı bölgesel kalkınma programı olan “Sosyal Restorasyon ve Kardeşlik Projesi uygulanmasında da valilere önemli görevler düşeceğini ifade eden İçişleri Bakanı Beşir Atalay, 'Bu projede hızlı hareket etmek istiyoruz. Bunun kaynağı ayrıldı. Dolayısıyla çalışmalara bir an önce başlayarak hızlı şekilde mesafe almak istiyoruz ” diye konuştu. Türkiye’de bölgesel kalkınmanın kurumsal altyapısını oluşturan kalkınma ajanslarının iki bölgede pilot uygulama olarak kurulduğunu belirten İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Doğu Anadolu Bölgesi’nde de 3 kalkınma ajansı kurulacağını kaydetti.

Sosyal devlet ilkesi doğrultusunda birçok çalışmaya imza attıklarını anlatan İçişleri Bakanı Beşir Atalay; “Yürüttüğümüz çalışmalarla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarımız adeta kimsesizlerin kimsesi haline geldi. Bu konuda daha çok duyarlı olmalıyız. Hiçbir yerde hiçbir vatandaşımız kendini yalnız ve çaresiz hissetmemelidir.

Ayrıca vatandaş valilere kolayca ulaşabilmelidir. Valiler devletin, hükümetin gözü ve kulağıdır. Aradığında vatandaş valisine kaymakamına, emniyet müdürüne, il jandarma komutanına kamu görevlisine kolayca ulaşıyorsa devlet millet kaynaşması vardır. Böyle bir durumda vatandaş devlete güvenir. Bunu çok önemsiyoruz. ” dedi.

İçişleri Bakanı Atalay konuşmasının sonunda toplantıya katılanlara bu güne kadar yaptıkları çalışmalar için teşekkür ederek çalışmalarında başarılar diledi.

Polis Akademisi Mezuniyet Töreni

Polis Akademisi mezuniyet töreni 27 Haziran 2008 tarihinde Polis Akademisi'nin, Gölbaşı'ndaki tesislerinde Sayın Cumhurbaşkanı ve Sayın Başbakanın teşrifleriyle gerçekleştirilmiştir. TBMM Başkan Vekili Eyüp Cenap Gürpınar, Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül, İçişleri Bakanı Beşir Atalay, İçişleri Komisyon Başkanı Tevfik Ziyaeddin Akbulut, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşleri Komisyonu Başkanı Cevdet ERDÖL, Gaziantep Milletvekili Haşan Özdemir, Başbakanlık Müsteşarı Vali Efkân Ala, MİT Müsteşarı Emre Taner, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Vali Osman Güneş, Ankara Valisi Kemal Önal, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı İ. Melih Gökçek, Emniyet Genel Müdürü Vali Oğuz Kaan Koksâl, İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Mustafa Tekmen, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı Adnan Yılmaz, İl Emniyet Müdürü Ercüment Yılmaz, KKTC Büyükelçisi Dr. Tamer Gazioğlu, Moğolistan Büyükelçisi Ochirjav Ochir, Moğolistan Askeri Ataşesi Enkht Solmon Lkhagvasuret, Ürdün Askeri Ataşe Yardımcısı Elias Samardalı, Gürcistan Büyükelçisi yerine Müsteşar Zurab Batiashvili, Bosna Hersek Büyükelçisi yerine Jasmina Sarajlıc, YÖK Başkanı Prof. Yusuf Zıya Özcan, Jandarma Okullar Komutanı Tümgeneral M. Tayfun Yıldız, Keçiören Belediye Başkanı Turgut Altınok, Akademi öğretim görevlileri, mezunların yakınları ve çok sayıda davetlinin katıldığı tören İstiklal Marşı ve saygı duruşu ile başlamıştır. 31'i yabancı ülkelerin öğrencileri olmak üzere toplam 248 komiser yardımcısının mezuniyet töreninde ilk konuşmayı Polis Akademisi Başkanı Vadet Çiçekli yapmıştır. 2007-2008 eğitim öğretim yılı Polis Akademisi'nin 63'üncü, Güvenlik Bilimleri Fakültesi'nin 7. Dönem mezuniyet törenine katılan Başbakan Sayın Recep Tayyip Erdoğan katılımcılara hitap etmiştir. Sayın Başbakanın yapmış olduğu konuşma metni aşağıda verilmiştir.

Sayın Cumhurbaşkanını,

Değerli Arkadaşlar,

Sevgili gençler,

Hepinizi en kalbi duygularımla selamlıyorum.

Polis Akademisi'nden ve Güvenlik Bilimleri Fakültesi'nden mezun olan siz

değerli kardeşlerimi tebrik ediyor, hayatınızın bundan sonraki aşamasında sizlere başarılar diliyorum.

Ülkemizin en seçkin eğitim kurumlarından biri olan Polis Akademisi'nden ve Güvenlik Bilimleri Fakültesi'nden mezun olmanın haklı gururunu yaşıyorsunuz.

Daha da önemlisi, bugünden itibaren, ülkemizin ve Cumhuriyetimizin en köklü ve en şerefli kurumlarından birinin, Türk Polis Teşkilatı'nın birer üyesi oluyorsunuz.

Bununla ne kadar iftihar etseniz, ne kadar övünseniz azdır.

Bugünden itibaren, ülkemiz adına, milletimiz adına çok büyük bir sorumluluğu da yükleniyorsunuz.

Sizler, ayrını yapmaksızın, bu ülkedeki her bir ferdin huzurunun ve emniyetinin teminatısınız.

Sizler, ülkemizin, milletimizin, özgürlüğümüzün, bağımsızlığımızın, geleceğe doğru kararlı adımlarla yürüyüşümüzün güvencesisiniz.

Yine sizler, demokrasinin, millet egemenliğinin, Cumhuriyetimizin temel niteliklerinin muhafızlarısınız.

Omuzlarındaki yükün, omuzlarındaki sorumluluğun ne kadar ağır olduğunu, ne kadar hassas olduğunu çok iyi biliyoruz.

Ancak, şunu da unutmayınız:

Sizler, bu milletin, bu ülkenin gözbebeği olan bir kurumun, Türk Polis Teşkilatı'nın evlatlarısınız.

Bu millet, tarih boyunca sizlere inandı.

Bu millet, tarih boyunca sizlere güvendi.

Bu millet, en aziz değerlerini dahi sizlerin sayesinde emniyette hissetti.

İşte bu yüzden ki, işiniz ne kadar ağır olursa olsun, sorumluluğunuz ne kadar büyük olursa olsun, görevinizi hakkıyla yerine getireceğinizi, emaneti hakkıyla koruyacağınızı biliyoruz, buna kalpten inanıyoruz.

Sayın Cum h ur başkan ı m,

Değerli arkadaşlar,

Türkiye zor bir coğrafyada yer alıyor.

Bu coğrafyada dengeler çok sık değişiyor.

Yine bu coğrafyada, istikrar ile istikrarsızlık arasında çok ince bir çizgi bulunuyor.

Savaşların, etnik çatışmaların, terörün hüküm sürdüğü bir bölgenin yanı başındayız.

Hiç kuşkusuz, bölgenin bu özelliği ülkemiz adına bazı risklere de zemin hazırlıyor.

Ancak, tüm bu riskleri, ülkemiz için fırsatlara dönüştürmek de tamamen bizim elimizde.

Üç kıta arasında, çalkantılı bir bölgede bulunan Türkiye, güven ve istikrar ülkesi olarak dünyaya anlamlı bir mesaj veriyor.

Demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olarak farklı ve seçkin bir konuma sahibiz.

Aynı şekilde, Batılı bir ülke, Avrupa Birliği katılım sürecinde bir ülke olarak bölge barışı ve dünya barışı için, medeniyetlerin buluşması için kilit rol oynuyoruz.

Türkiye, son 5 buçuk yılda, demokrasi standartlarında, insan hak ve özgürlüklerinde, iç politika ve dış politikada, özellikle de ekonomik alanda tarihi başarılar elde etti.

Bugün dünyanın en büyük 17'inci, Avrupa'nın ise en büyük 6'ncı ekonomisiyiz.

Birçok sektörde artık öncü rol oynamaya başladık.

Enerji kaynaklarına ulaşım noktasında stratejik bir konuma sahibiz.

Genç ve dinamik bir nüfusumuz, çalışkan, üretken, verimli bir iş gücü profilimiz var.

Bütün bunların ötesinde, geleceğe ilişkin çok büyük hedeflerimiz, umutlarımız var.

Ülkemizi, Cumhuriyetimizin kuruluşunun 100. yılı olan 2023 'e hazırlamak için canla başla çalışıyoruz, gayret ediyoruz.

5 buçuk yıldır her fırsatta ifade ediyorum:

Türkiye'nin elde ettiği başarıların altında istikrar ve güven yatıyor.

Türkiye'nin gelecek hedeflerine ulaşması için de istikrar ve güvene ihtiyacı var.

İstikrarın ve güvenin teminatı olan sizlere burada bu hususu bir kez daha vurgulamak istiyorum.

İstikrarsız ve emniyetsiz bir coğrafyanın yanı başında, bir istikrar ve güven ülkesi olmak için bütün gayretimizle mücadele ediyoruz.

Türkiye, demokrasi ve insan haklarında mesafe kastettikçe, ekonomide de mesafe kastediyor.

Türkiye, iç ve dış politikada mesafe kastettikçe, kalkınma ve huzur noktasında ileriye doğru mesafe kastediyor.

Türkiye, ekonomik alanda güçlendikçe, dünya genelinde itibarı artıyor, sözü geçen bir ülke haline geliyor, ağırlığı artıyor.

Geride bıraktığımız yıllar bize şunu somut olarak gösterdi:

Demokrasiyi her şeyin üzerinde tutacağız.

Emniyeti her şeyin üzerinde tutacağız.

Hukuku, adaleti her şeyin üzerinde tutacağız.

Kalkınma mücadelesinden, ilerleme azminden asla vazgeçmeyeceğiz.

Bunların hiç birini, diğerinin alternatifi olarak görmeyecek, hepsini at başı sürdüreceğiz.

Ancak o zaman Türkiye'yi daha ileri noktalara taşıyabiliriz.

Ancak o zaman Türkiye'yi arzu ettiğimiz, özlediğimiz yarınlarla buluşturabiliriz.

Demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olan Cumhuriyetimizin her özelliğini aynı hassasiyetle sahiplenecek, hiçbirinden geri adım atmayacağız.

Ülkemizde, geçmişte demokrasi ile güvenliğin birbirine feda edilebileceği gibi yanlış bir algı vardı.

Sanki demokrasi gelişirse, güvenlik zaafa uğrar, sanki özgürlüklerle güvenlik aynı hassasiyetle sürdürülemez gibi bir yanlış bir anlayış ortaya çıktı.

Bu anlayışın, bu yaklaşımın Türkiye 'ye hiçbir fayda sağlayamayacağı gördük, şahit olduk.

Oysa şu 5 buçuk yıllık dönemde gördük ki, demokrasi geliştikçe ekonomi güçleniyor.

Ekonomi güçlendikçe huzur artıyor, refah artıyor, demokrasinin standartları daha da geliyor, suç oranları azalıyor, göç azalıyor, terörün istismar ettiği sebepler azalıyor.

Tüm polis kardeşlerimin, özellikle sizler gibi yönetici kademesinde görev yapacak polis kardeşlerimin bu dinamiği her an hatırınızda bulundurmanızı özellikle rica ediyorum.

Cumhuriyetimizin kurucusu Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün belirlediği çağdaş uygarlık seviyesinin üzerine çıkma hedefine ulaşabilmemizin yolu çağdaş dünyanın yakaladığı standartları yakalayabilmek, evrensel değer ve kurallara uyum sağlayabilmektir.

Türkiye, demokrasiyi de, laikliği de, temel hak ve özgürlükleri de, çağdaş hukuk devleti anlayışını da bir arada yaşatabilme kapasitesine sahiptir.

Bu kültür de, bu anlayış da, bu azim ve kararlılık da milletimizde mevcuttur.

Ancak bu şekilde, dünyanın en büyük ilk 10 ekonomisi arasında yer alabiliriz.

Ancak bu şekilde küresel bir aktör, uluslararası bir oyuncu haline gelebiliriz.

Ve yine ancak bu şekilde işsizliği, göçü, yoksulluğu, sefaleti, gelir adaletsizliğini ve terörü çözebiliriz.

Sizler, huzurumuzun, emniyetimizin, güvenliğimizin koruyucusu, teminatı olduğunuz kadar, bütün güvenlik güçlerimizle, askerimizle, jandarmamızla, demokrasinin, laikliğin, insan haklarının, millet hâkimiyetinin de muhafızlarısınız.

Tüm güvenlik birimlerimiz, insan haklarından taviz vermeden, hukuk ve adalatten taviz vermeden, demokrasiden taviz vermeden emniyeti sağlamaya çalışıyorlar.

Bunun zor bir görev, hassas bir görev olduğunu bütün milletim biliyor ve takdir ediyor.

Zaman zaman, kimi çevreler tarafından kıyasıya bir eleştiriye maruz kaldığınıza da şahit oluyoruz.

Böyle büyük bir teşkilat içinde zaman zaman hataların, olumsuzlukların yaşanması doğaldır.

Bu hataları, bu olumsuzlukları en aza indirmek için elimizden gelen gayreti gösteriyoruz.

Ancak, güvenlik birimlerimizin son dönemde gerçekleştirdiği oncu başarılı çalışmaya rağmen, olumsuzlukların, hataların sürekli gündemde tutulmaya çalışılmasını da maalesef yadırgıyoruz.

Bugün Türkiye 'de işkence iddiaları artık gündemden düşmüştür.

Bugün Türkiye 'de faili meçhul cinayetler artık gündemden düşmüştür.

Bugün Türkiye 'de kapkaçtan uyuşturucu kaçakçılığına kadar bir dizi asayiş sorunu günü inden düşmüştür.

Yine polisimizin gayretli çalışmaları sonucunda trafik kazaları bile ciddi oranlarda gerilemiştir.

Var olan aksaklıkları, var olan sıkıntıları gidermek için de azami hassasiyetle çalışmalar yürütülüyor.

Bu olumlu gidişata rağmen, güvenlik güçlerimizin, vicdan ve insaf ölçüsünü aşan derecede eleştirilere maruz kalmasını doğru bulmuyoruz.

Güvenlik güçlerimizi yıpratmaya çalışanlar, en başta karşılarında milletimizi bulacaklardır.

Çünkü esas olan millettir ve milletin takdiridir.

Sizler, Türkiye'nin, hatta dünyanın en saygıdeğer, en tecrübeli, en birikimli öğretim görevlilerinden eğitim alarak mezun oluyorsunuz.

En modern, en yeni eğilim imkânlarını kullanmış olarak, donanımlı, birikimli şekilde mezun oluyorsunuz.

Lütfen öğretmenlerinizin emeğini boşa çıkarmayınız.

Lütfen, milletimizin sizlere duyduğu güveni boşa çıkarmayınız.

Lütfen devletimizin sizlerden beklentilerini boşa çıkarmayınız.

Bizler, size inanıyoruz, size güveniyoruz.

Görevinizi yaparken en çok dikkat etmeniz gereken husus, hukuka riayet etmek, adaleti gözetmek, insan onuruna sahip çıkmaktır.

Türk polisi her zaman cansiperane görev yapmış, hayatını hiçe sayarak ülkesi ve milleti için büyük kahramanlıklar ortaya koymuştur.

Bize düşen sizlere en iyi çalışına imkânlarını sunmak, daima sizlere destek olmak, her zaman yanınızda olmaktır.

Görev yerlerinizde sizlere başarılar diliyorum.

Aranızda bulunan misafir öğrencilerimizi de başarılarından dolayı kutluyor, ülkelerinde Türkiye'nin dostu olarak başarılı görevler yapmalarını temenni ediyorum.

Görevi başında şehit düşen tüm polislerimize bir kez daha Allah 'tan rahmet diliyor, gazilerimizi hürmetle anıyorum.

Ülkem adına, milletim adına hepinize başarılar diliyor, sevgilerimi, saygıyla anımsıyorum.

Daha sonra İçişleri Bakanı Beşir Atalay, 2007-2008 eğitim öğretim yılı Polis Akademisi'nin 63'üncü, Güvenlik Bilimleri Fakültesi'nin 7. Dönem mezuniyet töreninde konuşmuştur.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay yaptığı konuşmada; “Vatandaşımızı, ülkemizin her köşesinde yarınından emin, korkudan yaşatmak polisimizin görevidir. Güvenliği sağlarken vatandaşımıza daha insanca davranmak, daha sevgiyle muamele etmek hepimizin esas görevlerimiz arasında bulunmaktadır ” dedi.

Akademi'nin, sadece personel yetiştirmediğini, güvenlik alanında bilimsel çalışmalar ve stratejik araştırmalar yapan bir bilim merkezi olduğunu,

Polis teşkilatının, eğitime, bilime ve teknolojiye verdiği önemle dünyanın sayılı saygın polis teşkilatları arasında yer aldığı ifade eden İçişleri Bakanı Beşir Atalay, bir yandan personel sayısı artırılırken, diğer yandan meslek içi eğitimle kaliteyi yükseltmeye çalıştıklarını söyledi.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Polis Akademisi, enstitüsü ve polis kolejleri ile yurt genelindeki polis meslek yüksekokullarında çağın gereklerine uygun, demokrasi ve hukukun üstünlüğüne inanan, insan haklarına saygılı, Atatürk'ün gösterdiği muasır medeniyet hedefine yürüten polisler yetiştirdiklerini,

Gölbasi'ndaki akademiye, enstitü ve polis yüksekokullarını içme alacak şekilde güvenlik bilimleri üniversitesine, akademinin Anıttepe'deki tesislerim de lisansüstü eğitim merkezine dönüştürmeyi düşündüklerini belirtti.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay; “2005 yılından itibaren hükümetimiz bir karar aldı. Belli sayıda üniversite mezunu, merkezi sınavla polis meslek yüksekokullarına alındı. Üniversite mezunları bu yüksekokullarda 6 ay eğitim gördükten sonra teşkilata alınmaya başlandı. Bu program başarıyla yürütülüyor. Bu yıl, 6344 kişi mezun oldu ve 13 Haziran'dan itibaren teşkilatımızda görevlerine başladılar. 2005 yılından itibaren ise toplam 15522 üniversite mezunu polis olmak üzere Polis Meslek Eğitim Merkezlerinde eğitime alındı. Bu yıl içinde KPSS sonuçlarına göre, 8500 üniversite mezunu daha teşkilatımıza alınacak. Şu anda elde ettiğimiz verilere göre, teşkilatımızda, son aldığımız üniversite mezun polislerden yüksek memnuniyet var. ” diye konuştu.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, toplum destekli polislik hizmetini, toplumla daha fazla kaynaşmaya ve daha verimli sonuçlar almaya yönelik bir uygulama olarak gördüklerini, öncelikli hedeflerinin toplumla işbirliği yaparak, onların memnuniyetini sağlayarak güvenliği tesis etmek olduğunu, vatandaşın güvenliğini sağlarken hakkını ve hukukunu korumaya büyük özen gösterdiklerini vurguladı.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, “Polisin eğitime büyük önem veriyoruz. Güvenliği sağlarken özgürlüğü korumak da polisimizin görevidir. Güvenlik özgürlükle mümkündür. Vatandaşımızı, ülkemizin her köşesinde yarınundan emin, korkudan beri yaşatmak polisimizin görevidir. Güvenliği sağlarken vatandaşımıza daha insanca davranmak, daha sevgiyle muamele etmek bizim esas görevlerimiz arasındadır. Esasen güvenlik, vatandaşlarımızın rahat ve huzur içinde yaşaması için gereklidir. ” dedi.

İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Türkiye’de suçların aydınlatılma oranının giderek yükseldiğine işaret ederek, “Özellikle de Türkiye artık faili meçhuller ülkesi değildir Hükümetimiz döneminde bu konuda büyük başarılar sağlanmıştır” diye konuştu.

Polis teşkilatının fedakâr çalışmaları sayesinde şehir suçlarında azalma olduğunu belirten İçişleri Bakanı Beşir Atalay, polislerle çalışmalarından dolayı teşekkür etti. İçişleri Bakanı Beşir Atalay, özel harekât polislerinin yetiştirilmesine verdikleri öneme de işaret ederek, şu anda 48 ilde 4725 özel harekât polisinin görev yaptığını, son yıllarda eleman temin edilmeyen birime bu yıl, polis meslek yüksekokullarından 550 eleman aldıklarını hatırlattı.

Akademi mezunlarının özgür düşünen, iyi muhakeme eden, süratli karar veren, değişik şartlara ayak uyduran bireyler olarak yetişmelerini hedeflediklerini ifade ederek, mesleğe komiser yardımcısı olarak ilk adımlarını atan mezunlara seslenen İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Cumhuriyete bağlı, insan haklarına saygılı, demokrat, özgürlükçü, yeni fikirle açık, toplumsal, mesleki ve etik değerlere saygılı, bilgi çağının polisleri olmalarını ve sürekli kendilerinin geliştirmelerini istedi.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

Bakanlığımızca hazırlanan Yıllık Eğitim Planı çerçevesinde 2008 Nisan Mayıs ve Haziran aylarında gerçekleştirilen 25 eğitim faaliyetiyle 305’i Mülki İdare Amirleri, 937’si Genel İdare ve diğer hizmet sınıfları personel olmak üzere 1242 kişi eğitilmiştir.

• Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Bakanlığımız Mülkiye Başmüfettişleri ve Mülkiye Müfettişlerinin katıldığı

149. Dönem İleri Düzey Bilgisayar Kursu 24 Mart- 04 Nisan tarihleri arasında,

150. Dönem İleri Düzey Bilgisayar Kursu (Powerpoint 2003 “Sunu Hazırlama” Bilgisayar Kursu) 31 Mart- 04 Nisan tarihleri arasında, 151. Dönem Bilgisayar Kursu(Powerpoint Sunu Hazırlama Programı) 07-11 Nisan tarihleri arasında

Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıfında yapılmıştır. Kurslara 12 Mülkiye Başmüfettişi, 31 Mülkiye Müfettişi, 1 Toplumla İlişkiler Daire Başkan Yardımcısı, 2 Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü olmak üzere 46 mülki idare amiri katılmıştır.

95.Döneme mensup 65 Kaymakam Aday'ının mesleğe yönelik olarak katıldıkları 12. Dönem Oryantasyon Kursu, 31 Mart 2008 tarihinde Eğitim Dairesi Başkanlığı Vali Durmuş Yalçın Konferans Salonunda başlamış 04 Nisan 2008 tarihinde sona ermiştir.

Her İl Den İl Toplumla İlişkiler Bürolarından sorumlu Vali Yardımcılarının katıldığı 151. Dönem Mİ A Semineri; 14-16 Nisan 2008 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Vali Durmuş Yalçın Konferans Salonunda yapılmıştır. Seminere 70 Vali Yardımcısı ve 2 Kaymakam olmak üzere 72 Mülki İdare Âmin iştirak etmiştir.

Mülki İdare Amirlerinin Sınır ve Gümrük İşlemleri konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla, 05-09 Mayıs 2008 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Vali Durmuş Yalçın Konferans Salonunda "Sınır ve Gümrük İşlemleri" konulu 152. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri yapılmış, seminere 18 Vali Yardımcısı ve 58 Kaymakam olmak üzere toplam 76 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

"5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la kurulan ilçe kaymakamlarına yönelik 41 Mülki İdare Amirinin katılımıyla 12-13 Haziran 2008 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Vali Durmuş Yalçın Konferans Salonunda 153. Dönem Mİ A Semineri yapılmıştır.

• Genel İdare Hizmetleri Sınıfına Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

İlçe Yazı İşleri Müdürlerinin görevleriyle ilgili iş ve hizmetlerin daha etkili, verimli ve çabuk yürütülmesi amacıyla, 31 Mart-04 Nisan 2008 tarihleri arasında Antalya ilinde yapılan 18. Dönem İlçe Yazı İşleri Müdürleri Eğitimi kursuna toplam 144 İlçe Yazı İşleri Müdürü ve personeli katılmıştır.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü emrinde 2007 yılında göreve başlayan 61 Nüfus personelinin katılımıyla 5. Oryantasyon Eğitimi, 17 Mart-11 Nisan 2008 tarihleri arasında Genel Müdürlük Konferans Salonunda yapılmıştır.

Her İl Den İl Toplumla İlişkiler Bürolarında çalışan bir büro personelinin katılacağı 1. Dönem İl Toplumla İlişkiler Personeli Eğitimi, 28-30 Nisan 2008 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Vali Durmuş Yalçın Konferans Salonunda yapılmıştır. Bu eğitime 85 personel katılmıştır.

Bakanlık personelinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla:

152. Dönem Bilgisayar Kursu (Powerpoint Sunu Hazırlama Programı); 16 personelin katılımıyla 28 Nisan- 02 Mayıs 2008 tarihleri arasında,

153. Dönem Bilgisayar Kursu (PowerPoint Sunu Hazırlama Programı); 20 personelin katılımıyla 28 Nisan-02 Mayıs 2008 tarihleri arasında,

154. Dönem Bilgisayar Kursu (Powerpoint Sunu Hazırlama Programı); 20 personelin katılımıyla 05-09 Mayıs 2008 tarihleri arasında,

155. Dönem Bilgisayar Kursu (Powerpoint Sunu Hazırlama Programı); 20 personelin katılımıyla 05-09 Mayıs 2008 tarihleri arasında,

156. Dönem Bilgisayar Kursu (Powerpoint Sunu Hazırlama Programı); 22 personelin katılımıyla 05-09 Mayıs 2008 tarihleri arasında,

157. Dönem İleri Düzey Bilgisayar Kursu; 12-23 Mayıs 2008- tarihleri arasında 18 personelin katılımıyla,

158. Dönem Bilgisayar Kursu (Powerpoint Sunu Hazırlama Programı); 26- 30 Mayıs 2008 tarihleri arasında 19 personelin katılımıyla,

159. Dönem İleri Düzey Bilgisayar Kursu; 26-30 Mayıs 2008 tarihleri arasında 13 personelin katılımıyla Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıfında gerçekleştirilmiştir.

21-23 Mayıs 2008 tarihleri arasında Demekler Dairesi Başkanlığınca; Ankara ile İstanbul, İzmir, Trabzon, Diyarbakır, Mersin ve Van illeri arasında çoklu sesli ve görüntülü “Video Konferans Sistemi” ile yapılan Demeklere İlişkin Mevzuat Uygulamaları Seminerine Merkez ve Taşra Teşkilatında görev yapan 144 Dernekler personeli katılmıştır.

Bakanlığımız merkez teşkilatında görevli personelin görevleriyle ilgili iş ve hizmetlerin daha etkili, verimli ve çabuk yürütülmesi amacıyla; 4. Dönem Kişisel Gelişim Eğitimi, 02-04 Haziran 2008 tarihleri arasında 136 personelin katılımıyla Eğitim Dairesi Başkanlığı Vali Durmuş YALÇIN Konferans Salonunda yapılmıştır.

Bakanlığımız merkez teşkilatında görevli sekreterlerin görevleriyle ilgili iş ve hizmetlerin daha etkili, verimli ve çabuk yürütülmesi amacıyla 10-12 Haziran 2008 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Vah Durmuş YALÇIN Konferans Salonunda 3. Dönem Sekreterlik Geliştirme Kursu yapılmıştır. Kursa toplam 35 personel katılmıştır.

27 Mayıs-27 Haziran 2008 tarihleri arasında, 183 Nüfus ve Vatandaşlık İşlen Genel Müdürlüğü Teknik Büro personelinin katılımıyla, Nüfus ve Va

tandışlık İşleri Genel Müdürlüğü Konferans Salonunda, 5 grup halinde Teknik Büro Personeli Eğitimi yapılmıştır.

İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığınca 13 Haziran 2008 tarihinde düzenlenen “Mülki İdare Amirleri Yeni Kurulan İlçe Kaymakamları Bilgilendirme Semineri” programında Antalya Valisi Alâaddin YÜKSEL tarafından yeni ilçelere atanan kaymakamlara konferans verilmiş olup konferans metni aşağıdadır.

YENİ KURULAN İLÇELERDE KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER VE ÇÖZÜM YOLLARI

A- YÖNETSEL BÖLÜNMENİN ESASLARI

Devlet İdaresinin, gelişen toplumun ihtiyaçlarına ve kalkınma amaçlarına uygun olarak zaman zaman gözden geçirilmesi ve belirlenmiş normlara uygun olarak yeni düzenlemelerin yapılması bu günün modern devlet anlayışının temel unsuru olarak kabul edilmektedir.

Planlı kalkınma ile birlikte Türk toplumunun yapısında meydana gelen hızlı gelişmeler ve bunun doğurduğu sosyal, ekonomik ve kültürel sorunlar; özellikle son on yıl içerisinde Türk mülki idari yapısında -yönetim bölünmesinin- de- yeni düzenlemelerin yapılması hususunu gündeme getirmiş bulunmaktadır.

Özellikle vatandaş ile doğrudan teması gerektiren günümüz görev ve hizmetlerinde; Devlet ve vatandaş ilişkilerinin ahenkli bir şekilde yürütülmesi ve bilhassa hizmetlerin daha geniş ve merkezi alandan mahalli alanlara götürülmesi ve bu şekilde gerek hizmetlerde lüzumsuz gecikmelerin önlenmesi ve gerekse mahallinde çözüme kavuşturulması bakımından da önem arz etmektedir.

Nitekim 1982 Anayasasının 126. maddesi de, Devletin taşra teşkilatlanması itibariyle; Türkiye 'nin coğrafi durumu, ekonomik şartları ve kamu hizmetlerinin gerekliliği gibi esasların gözetilmesi suretiyle mülki taksimatta düzenleme yapılabilmesini öngörmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, bu hükmü ile Türk toplumunun yapısında meydana gelebilecek hızlı gelişmelerin ve bunun doğuracağı sosyal, ekonomik ve kültürel sorunların planlı kalkınma dönemleri içerisinde değerlendirilerek belirlenen şartların da tahakkuku halinde yeni idari düzenlemelerin yapılmasını adeta Anayasa emri haline getirmektedir.

İşte bu temel düşüncelerden hareketle, Türk İdaresinin, İdari teşkilatlanması itibariyle günün gelişen ve değişen şartlarına uyumunun sağlanması bakımından Cumhuriyetin ilanından itibaren zaman zaman mülki taksimat düzenlemesi yapılmış ve yeni iller ve ilçeler kurulmuştur.

B- TÜRK KAMU YÖNETİMİ

Cumhuriyetin ilanından sonra çıkarılan 1924 tarihli ve 491 sayılı Anayasa ile livaların kaldırılmasıyla 74 il oluşturulmuştur. Daha sonra 1926 tarih ve 877 sayılı Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile birçok yönetim biriminin sınırları ve bağlılıkları değiştirilmiş ve bu düzenlemeler 1939 yılına kadar sürdürülerek il sayısı 63 olarak bırakılmıştır.

1953 yılından itibaren Uşak, Adıyaman ve Sakarya illerinin kurulması ve 1957 yılında Kırşehir'in yeniden İl'e dönüştürülmesiyle de il sayısı 6)7'ye ulaşmıştır.

1926 yılında 343 olan ilçe sayısı da hızla artarak 1982 yılına kadar 574'e yükselmiştir.

1982 tarihinden itibaren ise muhtelif tarihlerde çıkarılan kanunlarla Aksaray, Karaman, Kırıkkale, Bayburt, Batman, Şırnak ve Bartın il yapılarak il sayısı 74'e ulaşmıştır.

Bu dönem içerisinde yeni kurulan 255 ilçe ile de ilçe sayısı 829'a yükselmiştir.

1990'lı yıllardan sonra da önce Ardahan ve Iğdır, 1995 yılında Yalova, Kilis ve Karabük il haline getirilmiş ve 1996 yılında Osmaniye ve 1999 yılında da Düzce il yapılarak Türk Mülki İdare yapısında il sayısı 81'e yükseltilmiştir.

Bu dönem içerisinde 1987 yılında 103, 1999 yılında 130 ve en son 2008 yılında kurulan 43 yeni ilçe(l ilçe kapatılmıştır) ile birlikte toplam ilçe sayısı 892 olmuştur.

Bu duruma göre 5747 sayılı Kanun sonrası Türkiye genel durumu;

<i>İl Sayısı</i>	<i>: 81</i>
<i>İlçe Sayısı</i>	<i>: 892</i>
<i>Bucak Sayısı</i>	<i>: 638</i>
<i>Belediye Sayısı</i>	<i>: 2123</i>
<i>a) Büyükşehir</i>	<i>: 16</i>
<i>b) İl Belediyesi</i>	<i>: 65</i>
<i>c) İlçe Belediyesi</i>	<i>: 893</i>
<i>d) Belde Belediyesi</i>	<i>: 1149</i>
<i>Köy Sayısı</i>	<i>: 35266</i>

C- YENİ KURULAN İLÇE ANALİZİ

3392 sayılı Kanun ile 1987 yılında kurulan Kocaeli İli Körfez İlçesindeki kuruluş çalışmalarına ilişkin müşahedelerimi meslektaşlarıma ve ilgilenenlere aktarmak istiyorum.

Türk mülki idare taksimat düzenlemesinde hazır ve kurulmuş sistemi çalıştırmaya alışmış biz idareciler için, önce kurma ve sonra da sistem içerisinde çalıştırma gibi oldukça yeni-farklı bir uygulamayı sunmanın ve çözüm yollarını tartışmanın ne kadar zor olduğunu biliyorum.

37yıla yaklaşan meslek hayatımda takriben 20yıl aralıksız olarak muhtelif ilçelerde görev yapmak üzere Kaymakam olarak tayine tabi oldum.

Tüm bu görev değişikliklerinde, tabiatıyla birkaç yılınızı geçirdiğiniz yerden yeni bir ilçeye ve değişik bir çevreye gitmenin farklı duygularını yaşıyorsunuz. Ne var ki, bu gittiğiniz yerde kurulu bir düzenin mevcudiyeti ile nihayet görevi sizden önceki meslek arkadaşınızdan teslim alacağınız ve hizmete onun bıraktığı yerden devam edeceğiniz düşüncesi sizi rahatlatan unsurlar olmaktadır. Ancak hemen her tayin kararnamesinin yarattığı değişik duygular ve heyecan, bu kez yeni kurulan bir ilçeye atanmada itiraf etmek zorundayım ki tarifsiz bir telaş ve korkuya dönüşü. Telaş ve korku.....

Konuya ilişkin tüm kaynakları araştırmaya gayret ettim. Ancak yeni kurulan ilçelerde yapılan veya yapılması gereken çalışmalara ilişkin olarak hiçbir yazılı kaynak bulamadığımı özellikle ifade etmek istiyorum. Yeni kurulan ilçelere ilişkin olarak yazılanlar, genellikle yeni ilçelerin kurulmasındaki yöntem sorunlarını kapsamaktaydı. Yani bunlar ilçe sayısının artırılıp arttırılmaması, siyasi bakışın olup olmadığı ile bu uygulamada yöntemin nasıl olması gerektiği yolundaki görüş ve düşünceleri yansıtmaktaydı.

Benim görevim ve esasen amacını, il ve ilçelerin kurulmasındaki yöntem sorunlarını tartışmak değildir. Benim bu konudaki amacım yeni kurulan ilçelerde görev yapacak meslektaşlarımın karşılaşabileceği güçlükler ve çözüm yolları hakkında analiz yapmak ve bilhassa henüz yeni atanacak genç arkadaşlarımıza bilgi ve tecrübe aktarımını sağlamaktır. Bu mevzuda amacıma ne kadar ulaşabileceğimi ve de yararlı olabileceğimi bilemiyorum. Ancak 1987 yılında heyecanla ve dikkatle sürdürdüğüm yeni bir ilçe kurulması çalışmalarından edindiğim müşahade ve tecrübelerimi açık yüreklilikle paylaştığımı bilmenizi isterim.

D- YENİ İLÇELERİN KURULMASI VE KÖRFEZ İLÇESİ ÖRNEĞİ

Deneyimi; olayların gözlenmesi, yaşanması ve bunun sonucunda oluşan bilgi, beceri ve uygulama gücü olarak tarif edersek, yeni ilçelerin kurulmasında

çok deneyimli olmak gibi iddialı bir tavır içerisinde olmadığımı hemen ifade etmeliyim. 1987 yılında kuruluş çalışmalarında görevli bulunduğum yeni ilçe statüsündeki Kocaeli İli Körfez İlçesinde, “Olanla ” - “Olmayı Gerekenler ” arasındaki seçimleri yapmada az hata yapma ve ancak hatalardan da öğrenme uygulaması içerisinde oldum. Hatalar belki ders almanın en kötü ve en pahalı yolu olabilir. Ancak hataların öğrettiği en önemli şey, neyin yapıp yapılmaması gerektiğini biz idarecilere öğretmesidir. Yeni ilçe kurulmasındaki uygulama ve Körfez İlçesi örneği bu manada değerlendirilmelidir.

Yeni ilçe kurulması çalışmalarının başlangıcında; telaşlanmamak, çalışmalarda temkinli ve sonuçların alınmasında sabırlı olmak ve nihayet planlı çalışmak temel ilke olarak kabul edilmelidir.

Yeni kurulan ilçelerde çalışma yönteminin klasik çalışmalardan farklı olması nedeniyle, yeni ilçe; göreve atananlar tarafından ön etüt ve incelemeye tabi tutulmalı, İlçede nelerin olduğu ve nelerin olmadığı hususları tespit edilmelidir. Yani imkân ve kabiliyetlerin neler olabileceği belirlenmelidir. Bu ön tespitlerde bilhassa kuruluş (karargâh) çalışmalarının nerede başlatılacağı ve bilahare sürdürüleceğinin belirlenmesi hususu fevkalade önemlidir.

İlçe kurulması hazırlıkları esnasında, Valilik tarafından yapılmış çalışma ve yazışmalara ilişkin tüm kayıt ve evrakların asıl veya suretlerinin alınması da yararlı olacaktır.

Göreve başlamadan önce İl Valisinin ziyaret edilmesi ve talimatlarının alınması ve özellikle İl Valisi imzası ile yeni ilçenin faaliyete geçtiği ve İlçe Kaymakamının göreve başladığı hususu tüm il kurum ve kuruluşları ile çevre Valiliklerine - adli ve askeri kuruluşlar dâhil - duyurulması sağlanmalıdır.

Kaymakamlık Yazı İşleri Büroları için yeteri kadar personelin İl merkezinden veya varsa ilçedeki genel ve yerel idarelerden geçici görevlendirmeler yapılması suretiyle sağlanması hususu yeni ilçe kurulması çalışmalarının en önemli bölümünü oluşturmaktadır.

Kaymakamlık yazı işleri bürosunun yeterli personel ve malzeme ile donatılması; etkili, verimli ve süratli iletişim sisteminin kurulması hususları kuruluş çalışmalarına ilişkin alınacak tüm kararların daha kolay uygulanmasını sağlayacaktır.

Bu noktadan itibaren yapılması gereken ise planlı bir çalışma dönemine girilmesi ve özellikle Otuzar günlük üç çalışma dönemi belirlenmesi ile uygulamaya konulmasıdır. Buna göre;

a) Mevcut birimlerin bir şemsiye altına toplanması çalışmalarına başlanmalıdır.

İlçede bulunan ilköğretim ve lise dereceli okullar Milli Eğitim Müdürlüğü, Sağlık Ocakları ile Sağlık Evleri Sağlık Grup Başkanlığı, Camiler ile diğer dini kurumlar Müftülük ve varsa Polis veya Jandarma Karakolları İlçe Emniyet Müdürlüğü veya İlçe Jandarma Komutanlığı adı altında teşkilatlandırılmalıdır.

İlçe teşkilatlarının kurulmasında, mevcut ve görevli personelden yararlanılması esas alınmalıdır. Bu konuda 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 27'uci ve müteakip maddelerindeki görev ve yetkiler tartışma yapılmayacak kadar açıktır. Jandarma teşkilatının kurulmasında ise ilgili Kanun hükümleri saklıdır.

Bu çalışmaların başlangıcında ortaya çıkan en önemli husus ve ilk sorun, oluşturulan birimleri Telekom ve PTT hizmetlerinden yararlandırmada ilgili teşkilatların takındığı tavır olmaktadır. Kuruluş ile birlikte ödenek ve kaynakların mahalline süratle aktarılmasında nedeni ile peşin para ilkesini çalışmalarına esas alan Telekom ve PTT teşkilatlarında peşin ödemesiz telefon dahi bağlatmak veya herhangi bir muhabere işlemi yaptırmak mümkün olamamaktadır. Yeni kurulan ilçelerde, saymanlık oluşturulana kadar, kuruluş çalışmalarında süratli karar almayı ve yapılanmayı sağlamak üzere İlçe Kaymakamının mali hareketinin nasıl düzenleneceği hususu merkezi düzeyde mutlaka ve önceden tespit edilmelidir.

Yeni kurulan birçok ilçede ve 1987 yılında kuruluş çalışmalarını başlattığını Kocaeli İli Körfez İlçesinde, Kaymakam dâhil atanan diğer personelin maaşlarını nereden alacağı tartışmasının yapılmış olması ve yapılan yazışmalar sonucunda ve ancak uzun bir süreçten sonra maaşların bağlı bulunulan Valilik bordrosundan alınmasının gerçekleşmesi hali bile bu konunun ne kadar önemli olduğunu gösterin ektedir.

Yeni ilçenin hukuki kuruluşunu fiilî yapıya dönüştürmede en çarpıcı uygulama, İlçede bulunan tüm kurum ve kuruluşların eski kullandıkları başlıklı kâğıt ve mühürleri ile tüm kurum levhalarının yeni ilçe statüsüne uygun hale getirilmesini sağlamadaki isteksizliklerinde açıkça ortaya çıkmaktadır. Karayolları teşkilatı da ısrarla uyarılarak özellikle şehir giriş-çıkışlarındaki isimlik, işaret ve levhalarının yeni ilçe adına uygun olarak düzenlenmesi mutlaka sağlanmalıdır.

Yeni ilçe kurulması çalışmalarında, eskiden beri faaliyette bulunan kurum ve kuruluşların, mevcut yeni statüye entegrasyonlarında isteksiz davrandıklarını ifade etmek gerekmektedir. Başlıklı kâğıt, mühür ve bina tabelalarını değiştirmemek için gösterdikleri anlamsız direnç ve ileri sürülen gerekçeler izahtan

varestedir. Bir devlet bankasının yeni düzenleme içerisine alınması, tüm ikaz ve uyarılara rağmen, yönetim kurullarından karar çıkmadığı gerekçesi ile üç yılı geçmesine rağmen mümkün olamamıştır. Kanun çıkmış ve ancak Banka Müdürlerinin, Karayolları ve Orman İşletme Müdürlerinin “Yukarıdan emir gelmedi” gerekçeleri maalesef aşılamamıştır.

Bu nedenlerle, çalışmaların bu ilk döneminde; telaşlanmamanın, temkinli ve sonuçların alınmasında ve bilhassa sabırlı olmanın az hata yapmanın esası olduğunu da özellikle belirtmek istiyorum.

b) Yeni hizmet birimlerinin kurulması çalışmalarına başlanılmalıdır.

Mevcut birimlerin yeni statüye uygun hale getirilmesi çalışmalarına müteakiben yeni hizmet birimlerinin kurulması çalışmaları derhal başlatılmalıdır. Nüfus Müdürlüğü, Özel İdare Müdürlüğü, Sivil Savunma Müdürlüğü, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı İlçe Müdürlüğü ve Tapu Sicil Müdürlüğü teşkilatları özellikle ve öncelikle teşkilatlandırılmalıdır.

Bu çalışma döneminde, İlçenin kuruluşu ile birlikte faaliyete geçmiş bulunan Mal Müdürlüğünün milli emlak servisleri dâhil personel ve araç-gereç bakımından öncelikle güçlendirilmesi yararlı olacaktır.

Mahalli halkın, yeni İlçelerinin ilk Kaymakamını yakından görmek isteme arzusu, çalışmaların bu aşamasında önemli sayılabilecek bir zaman diliminin ziyaretlere ayrılmasına neden olmaktadır. Bu itibarla varsa mahalli yayın organlarından yararlanılarak kişisel tanıtımın sağlanması, ne yapılmak istendiğinin anlatılması ve yürütülen çalışmalardan da mahalli halkın belirli aralıklarla bilgilendirilmesinin çok yararlı olabileceği değerlendirilmelidir.

Çalışmaların bu evresinde, İl kuruluşlarının ilgisizliği ile katkı sağlamadaki isteksizlikleri, kişisel telaşa ve özellikle moral yapısında olumsuzluklara neden olabilir. Ancak bu durumda dahi; İlçe yapılına kararının yanlışlığı, ilçe olma şartlarının oluşmadığı ile giderek bu duruma göre hiçbir şey yapılamayacağı hususlarını yüksek sesle düşünmenin son derece yanlış olacağını hemen belirtmek gerekmektedir.

Yeni birimlerin kurulması çalışmalarında haftalık planların yapılması yararlı olacaktır. Bu birimlerin sorumluları ile yapılacak hafta başı toplantılarında; o hafta boyunca gerçekleştirilen yerleşme, malzeme tedariki ve personel desteği dâhil, nasıl bir çalışma izleneceği ile hafta sonu yapılan toplantılarında da planlananlardan nelerin yapıldığı veya yapılamadığı ile yapılamama nedenleri mutlaka araştırılmalıdır.

Bu bağlamda yeni ilçelerin kurulmasında ve teşkilatlanmasında usul ve esasların tespiti dâhil yukarıda belirtilen uygulamaların sadece kaymakamların becerisine bırakılması asla kabul edilemez. Yeni ilçe kurulmasında merkezi bir standardizasyon mutlaka sağlanmalı, uygulamalar birbirini desteklemeli, kopukluk yaşanmadan ve kaynakların bütünlük içerisinde ve de rasyonel kullanılması esas olmalıdır. Yani kuruluş çalışmalarına ilişkin her türlü kaynak tahsisi ve destek hizmetleri belirlenmiş kriterlere göre yapılmalı ve çalışmalar bu dönem içerisinde merkezden de haftalık olarak izlenmelidir.

c) Yeni kurulan ilçede hizmetlere başlama töreni tertip edilmelidir.

Çalışmaların bu bölümüne kadar, İlçede; Yazı İşleri Müdürlüğü, Mal müdürlüğü, Özel İdare Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Sivil Savunma Müdürlüğü, Sağlık Grup Başkanlığı, Müftülük, Milli Eğitim Müdürlüğü, Tapu Sicil Müdürlüğü, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı İlçe Müdürlüğü ile İlçe Jandarma Komutanlığı ve İlçe Emniyet Müdürlüğü gibi birimler teşkilatlanmalarını büyük ölçüde tamamlamış olmalıdırlar.

Bu birimlerin hizmetlere başlaması hali, bir tören ile kamuoyuna duyurulmalıdır.

Tören daveti İl Valisi adına yapılmalı ve İlçe, İl ve çevrede bulunan mülki, adli ve askeri zevat dâhil törenlere geniş katılım mutlaka sağlanmalıdır.

Yukarıda belirtilen daireler kurulmadan ve fiili uygulama kabiliyeti kazanmadan alelacele tören yapılmasının doğru olmadığı açıktır. Çünkü Körfez İlçesi örneğinde olduğu gibi, bina ve personel ve hatta demirbaş dâhil destek hizmetlerine katkı sağlaması gereken başta Vali olmak üzere İl Kuruluşları, mahalli politikacılar ve halkta tören sonrasında ilgisizlik ve isteksizlikler belirttiği müşahade edilmiştir. Kaymakamın göreve başladığı ilk gün bilhassa mahalli politikacıların ısrarlı isteği doğrultusunda gerçekleştirilen alelacele törenlerden sonra belediye hizmet binaları zemin katlarında veya Belediye Başkanlarının sunta ile bölünmüş odalarında veya bir okulun herhangi bir bölümünde hizmetlere başlanması halinin çalışmaların devamında olumsuzluklara neden olacağı kaçınılmazdır.

Tören sonrası çok sayıda kamu kurum ve kuruluşu kapılarını vatandaş hizmetine açmış ve İlçenin kuruluşu da kamuoyuna artık duyurulmuş olmaktadır. Bu aşamada, birimlerin kendi içlerindeki iş ve işlemleri itibarıyla derlenme ve toparlanma çalışmaları hızla sürdürülmelidir. Bu çalışmalar;

aa) Birimlerin, köy ve mahalle muhtarlıklarının topluca mühürlerinin Darphanede yaptırılması,

- bb) Resmi Gazete aboneliğinin sağlanması,
 - cc) Kurulan ve kurulması planlanan birimlere ait personel, araç ve ödenek taleplerinin yoğunlaştırılması,
 - dd) Dairelerde dosyalama ve arşivleme çalışmalarının sürdürülmesi,
 - ee) Nüfus ve Tapu kayıt ve dokümanlarının ait olduğu eski birimlerden teslim alınması ve yazımının yapılması,
 - ff) Demirbaş bağışlarının kabul ve kayıt altına alınması,
- gibi iş ve işlemlere ağırlık verilmelidir.

Bu çalışmalar sürdürülürken hafta başı ve sonu toplantılarına ısrarla devam edilmesi uygun olacaktır. Ayrıca bu dönemde Daire Amirleri ve Muhtarlar ile gerçekleştirilecek toplantılarda hizmet prensiplerinin de artık ortaya konulması gerekmektedir.

Çalışmaların işbirliği ve koordinasyon içerisinde yürütümüne esas olmak üzere, kurum ve kuruluşlarının tüm yazışmalarını 5442 sayılı U idaresi Kanunu hükümlerine uygun hale getirmeleri istenmelidir. Ancak kuruluş çalışmalarının bu aşamasında üzerinde dikkatle durulması gereken önemli bir sorun ortaya çıkmakta ve yeni ilçenin kurulması ile birlikte idari yapı şekillenmekte, Belediye Başkanı protokolde üçüncü sıraya düşmektedir. Belediye Başkanının böyle bir uygulama karşısında olası buruk bir tavır içerisine girebileceği hali olgunlukla değerlendirilmeli ve yeni durum; ilgililere izah edilmeli ve sertlikten de keslikle kaçınılmalıdır.

E- SONUÇ VE ÖNERİLER.

Yönetim, belli amaçların gerçekleştirilmesi için insan, para ve zaman dahil tüm kaynakların eşgüdümleyerek en etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasının sağlanması olarak ifade edilmektedir. Yeni kundan bir İlçenin teşkilatlanmasının etkin, verimli ve süratli olarak yapılmasının temel unsurunun işbu kaynakların rasyonel kullanılması olduğunda tereddüt bulunmamaktadır.

Bu duruma göre yeni kurulan ilçelere tecrübeli Kaymakamların görevlendirilmesi veya kurs sonu genç ve dinamik Kaymakamların atanması halinin sorunun çözümü için yeterli olmadığı açıktır. Tespitim odur ki, yeni ilçelerin kurulmasında ve teşkilatlanmasında usul ve esasların belirlenmesi ve uygulanması, Kaymakamın becerisine kesinlikle bırakılmamalıdır. Yani kuruluş çalışmalarına ilişkin her türlü kaynak tahsisi ve destek hizmetler, belirlenmiş kriterlere göre mutlak merkezden yerine getirilmeli ve Kaymakamın ilişkilerine ve de takipteki yeteneklerine ihale edilmemelidir.

Kuruluş ve teşkilatlanmada usul ve esasların yerine getirilmesinde merkezi bir koordinasyon mutlaka sağlanmalıdır. Bu konuda standartların merkezde, uygulamanın ise taşrada yapılması esas alınmalıdır. Yeni ilçe kurulmasında ve teşkilatlanmasında merkezden taşraya etkili, açık ve anlaşılır bir iletişim sistemi kurulmalı ve kaynakların birbirini destekleme kopukluğu yaratılarak eriyip gitmesine de asla neden olunmamalıdır.

Yeni kurulan ilçede görev almanın sorumluluğunu taşıyan bir kaymakam; uygulamada çıkan ve karar verilmesi gereken problemleri mikroskopla, karardan sonraki uygulama ve tepkileri teleskopla incelercesine titiz, dikkatli ve uzak görüşlü olmaya gayret etmelidir. Ders alınacak hataları açık yüreklilikle kabul edip, düzeltmeye hazır olduğunu da tavırları ile göstermelidir.

Bu genel değerlendirmeler çerçevesinde; sonuçlardan ders çıkarmama ve deneyerek öğrenme gerçeğini reddetme hali, öncelikle yeni kurulan ilçede görev alan bir idarecinin içine düşebileceği en büyük hata olabileceğini özellikle bilmenizi isterim.

*Sonuç olarak; Yeni kurulan ilçelere Kaymakam atamaları derhal yapılmalı ve kuruluş çalışmaları vakit geçirilmeden başlatılmalıdır. Bu İlçelerde kuruluş çalışmalarının daha etkili, verimli ve süratli yürütülebilmesine esas olmak üzere gerek merkezden ve gerekse mahallinden gerçekleştirilecek personel, para, malzeme ve diğer kaynakların bir bütünlük içerisinde taşraya aktarımının sağlanması ve hizmetlerin yürütülmesinde rasyonel politikaların belirlenmesi bakımından, **kuruluş çalışmalarının tamamlanmasına kadar**, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde “Yeni İlçeler Teşkilatlanma ve Koordinasyon Bürosu ” kurulmasının yararlı olabileceği değerlendirilmektedir.*

Türk Kanun yönetimine yeni katılan ilçelerimizde kuruluş çalışmalarının başarılı olması ve Türkiye Cumhuriyeti mülki yapılanmasına yararlar getirmesi temennimdir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 2 Nisan 2008 tarih ve 26835 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2008/9950 sayılı karar ile açık bulunan 1 ’inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine; eski Mülkiye Başmüfettişi Recep SANAL’ın atanması, 657 sayılı Kanunun 71 ve 74’üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2’nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 8 Nisan 2008 tarih ve 26841 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2008/9951 sayılı karar ile açık bulunan 1’inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine; Mülkiye Müfettişleri; Ramazan YİĞİT, Sinan GÜNER, Süleyman YILDIRIM ve Ali BAŞTÜRK’ün atanmaları, 657 sayılı Kanunun 76’ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2’nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 15 Nisan 2008 tarih ve 26848 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2008/9979sayılı karar ile açık bulunan 1. derece kadrolu ve 6400 ek göstergeli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne, Aziz YILDIRIM’ın atanması, 657 sayılı Kanunun 74’iincü maddesi ve 2451 sayılı Kanunun 2’nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- İçişleri Bakanlığının 21/4/2008 tarihli ve 6943 sayılı yazısı üzerine; Adıyaman Valisi Halil IŞIK, Ardahan Valisi Murat YILDIRIM, Bolu Valisi Ali SERİNDAĞ, Burdur Valisi M. Rasih ÖZBEK, Denizli Valisi Dr. Haşan CANPOLAT, Hatay Valisi Ahmet KAYHAN, Mamsa Valisi Refik Arslan ÖZTÜRK, Muğla Valisi Lütfi YİĞENOĞLU ve Ordu Valisi Dr. Said Vakkas GÖZLÜGÖL’ün Merkez Valiliğine,

Edirne Valisi Nusret MİROĞLU’nun Hatay Valiliğine, Erzurum Valisi Celalettin GÜVENÇ’in Mamsa Valiliğine, Ağrı Valisi Halil İbrahim AKPINAR’ın Bolu Valiliğine, Muş Valisi İbrahim ÖZÇİMEN’in Burdur Valiliğine, Zonguldak Valisi Yavuz ERKMEN’in Denizli Valiliğine, Merkez Valisi Erdal ATA’nın Zonguldak Valiliğine, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürü Dr. Ahmet ALTIPARMAK’ın Muğla Valiliğine, Üsküdar Kaymakamı Erdoğan BEKTAŞ’ın Muş Valiliğine, Zeytinburnu Kaymakamı Selim CEBİROĞLU’nun Ardahan Valiliğine, Erzurum İl Özel İdaresi Genel Sekreteri Ramazan SODAN’ın Adıyaman Valiliğine, Kültür ve Turizm Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Mustafa BÜYÜK’ün Edime Valiliğine, Mülkiye Başmüfettişi Sami BULUT’un Erzurum Valiliğine, Ankara İl Özel İdaresi Genel Sekreteri Mehmet ÇETİN’in Ağrı Valiliğine, Mülkiye Başmüfettişi Ali KABAN’ın Ordu Valiliğine atanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6’ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2’nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 21.04.2008 tarihinde kararlaştırılmıştır.

- 23 Mayıs 2008 tarih ve 26884 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 917 sayılı TBMM kararı ile 21.02.1967 tarihli ve 832 numaralı Sayıştay Kanununun 6’ncı ve ek 8’inci maddeleri uyarınca, Sayıştay’da boş bulunan yedi üyelik için, Genel Kurulun 20.05.2008 tarihli 106’ncı Birleşiminde yapılan seçim sonucunda Bakanlığımız Personeli Mülkiye Başmüfettişi H. Cavit ERDOĞAN Diğer Meslek Mensupları kontenjanından Sayıştay Üyeliğine seçilmiştir.

- 24 Mayıs 2008 tarih ve 26885 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2008/10072 sayılı karar ile açık bulunan; 1’ inci derece kadrolu İzmit Kaymakamlığına Eminönü Kaymakamı Sabit KAYA’nın, 92. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarından; Atabey Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Şener ÇAĞLAR’ın, Dörtdivan Kaymakamlığına

Manisa Kaymakam Adayı Bahadır YÖRÜK'ün, Isparta-Gönen Kaymakamlığına Kırıkkale Kaymakam Adayı Ayşe Şeyda KARA'nın, Hanönü Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Ahmet ADANUR'un, Aslanapa Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Mustafa AKGÜL'ün, Kalkandere Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Nedim AKMEŞE'nin, Sumbas Kaymakamlığına Adana Kaymakam Adayı Orhan AKTÜRK'ün, Kofçaz Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Cengiz AYHAN'ın, Kabadüz Kaymakamlığına Kırşehir Kaymakam Adayı Dede Musa BAŞTÜRK'ün, Dodurga Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Rasım BELGE'nin, Hayrat Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Mustafa Ünver BÖKE'nin, Ağlasun Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Oğuzhan BULUT'un, Çameli Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Murat BÜYÜKKÖSE'nin, Domaniç Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Cevat ÇELİK'in, Çamlıhemşin Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı İsmail ÇİÇEK'in, Çandır Kaymakamlığına Isparta Kaymakam Adayı Mesut ÇOBAN'ın, Altunhisar Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı Selim ÇOMAKLI'nın, Kırışçık Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Cengiz ERDEM'in, Güneysınır Kaymakamlığına Muğla Kaymakam Adayı Duran ERYILMAZ'ın, Beylikova Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı Mesut GENÇTÜRK'ün, Derbent Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı Alı GÖKAY'ın, Sarız Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Osman GÜVEN'in, Kabataş Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı Muhammed Mustafa İMAMOGEU'nun, Laçın Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Recai KARAL'ın, İhsaniye Kaymakamlığına Afyonkarahisar Kaymakam Adayı Mehmet Nebi KAYA'nın, Hüyük Kaymakamlığına Edirne Kaymakam Adayı Ramazan KESKİN'in, Han Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Mehmet MARAŞLI'nın, Tokat-Pazar Kaymakamlığına Adana Kaymakam Adayı Olgun ÖNER'in, Orta Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Fatih ÖZ DEMİR'in, Dereli Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı Murat ÖZDEMİR'in, Göynücek Kaymakamlığına Siirt Kaymakam Adayı Levent ÖZTİN'in, Gündoğmuş Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Cemil ÖZTÜRK'ün, İkizce Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Mehmet Ali ÖZTÜRK'ün, Tomarza Kaymakamlığına Mersin Kaymakam Adayı Recep ÖZTÜRK'ün, Beyağaç Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Şakir Öner ÖZTÜRK'ün, Şeydiler Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Mustafa PALA'nın, Ağlı Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Akif PEKTAŞ'ın, Karkamış Kaymakamlığına Mardin Kaymakam Adayı Ferhat SİNANOĞLEL'nun, Samsun-Ayvacık Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Tahir ŞAHİN'in,

Çaybaşı Kaymakamlığına Samsun Kaymakam Adayı Numan Tahir ŞİMŞEK'in, Taraklı Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Mustafa TEMİZ'in, Derepazarı Kaymakamlığına Batman Kaymakam Adayı Ali İkrâm TUNA'nın, Yapraklı Kaymakamlığına Kocaeli Kaymakam Adayı Elif Canan TUNCER'in, Güce Kaymakamlığına Kırklareli Kaymakam Adayı Ahmet TÜRKÖZ'ün, Mihalgazi Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Engin YALÇIN'in, Doğankent Kaymakamlığına Şanlıurfa Kaymakam Adayı Nârif YAVUZT'in, Süloğlu Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı Levent YAZICI'nın, Başçıftlık Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Muhammet Selami YAZICI'nın, Çorum-Ortaköy Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Mehmet Gökhan ZENGİN'in, Eski Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Deniz ZEYREK'in, Burdur-Kemer Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Mutlu AKYOL'un, Kumlu Kaymakamlığına Aksaray Kaymakam Adayı Mimar Sınan BATMAZ'ın, Asarcık Kaymakamlığına Kocaeli Kaymakam Adayı Adem ÇELİK'in, Sarioğlu Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Fatih ÇELİKKAYA'nın, Akören Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Ahmet DEMİRCİ'nin, Saraydüzü Kaymakamlığına Mersin Kaymakam Adayı İbrahim DÜNDAR'ın, Tefenni Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Eyüp FIRAT'ın, Dernekpazarı Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı Turgay GÜLENC'ın, Kazımkarabekir Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Abdurrahman İÇYER'in, Tuzlukçu Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı Halit MENGİ'nin, Tufanbeyli Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Cevat UYANIK'ın, Günyüzü Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Murat UZ Tın, atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76'ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2'nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

• 4 Haziran 2008 tarih ve 26896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2008/10086 sayılı karar ile; l'inci derece kadrolu Beylikdüzü Kaymakamlığına Kocaeli Vali Yardımcısı Yusuf ODABAŞ'ın, Esenyurt Kaymakamlığına Konya Vali Yardımcısı Halil UYUMAZ'ın, Sancaktepe Kaymakamlığına Kocaeli Vah Yardımcısı Necmettin KALKAN'ın, Arnavutköy Kaymakamlığına İstanbul Vali Yardımcısı Hürrem AKSOY'un, Sarıçam Kaymakamlığına Bursa Vah Yardımcısı Ali Taşkın BALABAN'ın, Pursaklar Kaymakamlığına Ankara Vah Yardımcısı Ahmet CENGİZ'in, Antalya-Aksu Kaymakamlığına Samsun Vali Yardımcısı Raif ÖZENER'in, Kayapınar Kaymakamlığına Karabük Vali Yardımcısı Cemal Hüsnü KANSIZ'ın, Sur Kaymakamlığına Bolu Vali Yardımcısı Erdoğan AYDIN'ın, Yakutiye Kaymakamlığına Ordu Vali Yardımcısı Yüksel ÇELİK'in, Bayraklı Kaymakamlığına Bursa Vali Yardımcısı

Kaan PEKER'in, Karabağlar Kaymakamlığına Bolu Vali Yardımcısı Veysel ÖZGÜR'ün, Çayırova Kaymakamlığına İstanbul Vali Yardımcısı Abdullah Selim PARLAR'ın, Danca Kaymakamlığına Bilecik Vali Yardımcısı Osman ATEŞ'in, Akdeniz Kaymakamlığına Gaziantep Vali Yardımcısı Bekir ATMACA'nın, Adapazarı Kaymakamlığına Manisa Vali Yardımcısı Akın YILMAZ'ın, Erenler Kaymakamlığına Yalova Vali Yardımcısı Mustafa Nazmi SEZGİN'in, Atakum Kaymakamlığına Eskişehir Vali Yardımcısı Ekrem BALLI'nın, Canik Kaymakamlığına Niğde Vali Yardımcısı Salim DEMİR'in Sultangazi Kaymakamlığına Afyonkarahisar Vali Yardımcısı Yusuf Ziya ÇELİKKAYA'nın, Ataşehir Kaymakamlığına Meram Kaymakamı Turgut ÇELENKOĞLEI'nun, Başakşehir Kaymakamlığına Konya-Ereğli Kaymakamı Cevdet CAN'ın, Çekmeköy Kaymakamlığına Karşıyaka Kaymakamı Mehmet ARSLAN'ın, Çukurova Kaymakamlığına Tarsus Kaymakamı Abdülhamit ERGUVAN'ın, Döşemealtı Kaymakamlığına Denizli Vali Yardımcısı İbrahim Hayrullah SUN'un, Kepez Kaymakamlığına Bozüyük Kaymakamı Mehmet Ali ÖZYİĞİT'in, Konyaaltı Kaymakamlığına Bulancak Kaymakamı Bayram YILMAZ'ın, Muratpaşa Kaymakamlığına Boyabat Kaymakamı Fatih KOCABAŞ'ın, Bağlar Kaymakamlığına Of Kaymakamı Mehmet Cengiz YÜCEDAL'ın, Odunpazarı Kaymakamlığına Yıldırım Kaymakamı Ayhan BAYHAN'ın, Tepebaşı Kaymakamlığına Seydişehir Kaymakamı Dr. Necdet TÜRKER'in, Dıybakır-Yenişehir Kaymakamlığına Vezirköprü Kaymakamı Adem ARSLAN'ın, Palandöken Kaymakamlığına Aksaray-Ortaköy Kaymakamı Şenol ESMER'in, Dilovası Kaymakamlığına Pamukkova Kaymakamı Haşan GÖÇ'ün, Mezitli Kaymakamlığına Demirci Kaymakamı Kamil KICIROĞLU'nun, Toroslar Kaymakamlığına Esenler Kaymakamı Mustafa CANARSLAN'ın, Mersin-Yenişehir Kaymakamlığına Sürmene Kaymakamı Eyüp Sabri KARTAL'ın, Serdivan Kaymakamlığına Tuzla Kaymakamı Fahri KESER'in, Arifiye Kaymakamlığına İskilip Kaymakamı Bırol KUREİBAL'ın, İlkadım Kaymakamlığına Marmara Ereğlisi Kaymakamı Zafer ORHAN'ın, Başiskele Kaymakamlığına Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanı Selami AYDIN'ın, atanmaları,

657 sayılı Kanunun 71, 74, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 22'nci maddeleri gereğince uygun görülmüştür.

• Haziran 2008 tarih ve 26916 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2008/10163 sayılı karar ile açık bulunan I'inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine; İbrahim AKIN, Musa IŞIN, İlker SERT ve Alı İbrahim ÇETİN'in atanmaları, 657 sayılı Kanunun 76'ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2'nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU

1 NİSAN 2008 - 30 HAZİRAN 2008 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

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
19.04.2008	5750	5751 Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile Mera Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	02.04.2008	26835
22.04.2008	5753	5753 Artvin İli Yusufeli Merkezinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	24.04.2008	26856
09.05.2008	5762	Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	21.05.2008	26882
01.05.2008	5764	5763 İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	26.05.2008	26887
01.05.2008	13618	Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	27.05.2008	26888
04.06.2008	5766	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun	06.06.2008	2689Ş
1 1.06.2008	5768	Askerlik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.06.2008	26916
1 1.06.2008	5769	Askerlik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.06.2008	26916

II- MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
15.04.2008	1285	2008/13486 Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Arasında İmzalanan “Diyarbakır Batman Siirt Kalkınma Projesi” Başlıklı Belge’nin Onaylanması Hakkında Karar	18.04.2008	2685 1
21.04.2008	13675	Diplomatik Psaport Hamillerini Karşılıklı Olarak Vizeden Muaf Tutma Hususunda Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Estonya Cumhuriyeti Hükümeti Arasındaki Anlaşma’ da Değişiklik Yapılmasına İlişkin Notalar ile Hizmet ve Hususi Pasaport Hamili Estonya Cumhuriyeti Vatandaşlarına Vize Muafiyeti Getirilmesine Dair Notaların Onaylanmasına Dair Karar	12.06.2008	26904
04.06.2008	13799	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşik Arap Emirlikleri Hükümeti Arasında İmzalanan “Diplomatik, Hususi ve Hizmet Pasaportu Hamillerine Karşılıklı Olarak Giriş Vizesi Muafiyeti Tanınması Hakkında Mutabakat Muhtırasının Onaylanması Hakkında Karar	28.06.2008	26920

III - BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
31.03.2008	13426	Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	06.04.2008	26839
13.03.2008	13405	Bursa İlinde Bulunan Bazı Taşınmazların Kükürtlü-Sıcak su Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanında Kalmaları Nedeniyle Bursa Büyükşehir Belediyesi Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	09.04.2008	26842

17.03.2008	13408	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Adana 6'ncı Bölge Müdürlüğü Mıntıkasında Bulunan Bazı Yerlerin Suların Taşmasıyla Su Altında Kalan veya Su Baskınlarına Uğrayabilecek Saha Olarak Tespit ve İlanı Hakkında 6/9/1955 Tarihli ve 4/5827 Sayılı Kararnamenin Eki Listede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar	10.04.2008	26843
17.03.2008	13416	Uygulama Alanı İlan Edilen Şanlıurfa İlinde Üç Köyün Bağımsız Köy Olması ve Şekerli Bucağı Bakmaç Köyüne Bağlı Yenisu Bağlısının Keçiburcu Köyüne Bağlanması Hakkında	10.04.2008	26843
17.03.2008	13418	Araştırına ve Geliştirme Projelerine Destekleme Ödemesi Yapılmasına Dair Karar	10.04.2008	26843
21.03.2008	13438	Uygulama Alanı İlan Edilen Şanlıurfa İli, Bozova İlçesi, Merkez Bucağına Bağlı Yalıntaş Bağlısının Yalıntaş Adıyla Bağımsız Köy Olması Hakkında Karar	10.04.2008	26843
31.03.2008	13456	3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca "Uygulama Alanı" İlan Edilen Bazı Yerleşim Yerlerinin, Bazı Kararnamelerin Kapsamından Çıkarılması Hakkında Karar	16.04.2008	26849
07.04.2008	13496	Polis Akademisine Bağlı Olarak Rize Polis Meslek Yüksek Okulunun Açılması Hakkında Karar	16.04.2008	26849
07.04.2008	13495	46 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması, Türk Vatandaşlığına Alınan 19 Kişiye İlişkin Hükümlerin İptali ve Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Karar	17.04.2008	26850
21.03.2008	13472	"Resmî İstatistik Programı (2007-2011, Revize)"nın Kabul Edilmesi ve 20/12/ 2006 Tarihli ve 2006/11446 Sayılı Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Karar	19.04.2008	26852
1 1.04.2008	13535	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Top lamı Üzerinden Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarına Ayrılacak Paylardan Borçlarına Karşılık Yapılacak Kesintilerin Oranı ve Kesintilerin Alacaklı Kurumlar Arasında Dağılımına İlişkin Esas ve Usullerde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	30.04.2008	26862

04.04.2008	13521	Bursa, Karacabey, Susurluk Ovaları Dereleriyle Yeşilirmak ve Kollarının Muhtelif Yerlerinin, Suların Taşmasıyla Su Altında Kalan veya Su Baskınlarına Uğrayabilecek Saha Olarak Tespiti ve İlanına Dair 4/10/1950 Tarihli ve 3/11945 Sayılı Kararnamenin Eki Listede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	09.05.2008	26871
15.04.2008	13558	Kızılırmak Nehrinin, Zara-Bolucan Yolunun Kızdırmağı Kestiği Yerdeki Köprüden Derbent Barajı Köprüsüne Kadar Olan Bölümünde, Sağlı Sollu 200'er Metrelik Derbent Barajı Köprüsü ile Karadeniz Arasında Kalan Bölümünde ise Sağlı Sollu 350'şer Metrelik Sahanın, Suların Taşmasıyla Su Altında Kalan veya Su Baskınlarına Uğrayabilecek Saha Olarak Tespiti ile 3/14531 Sayılı Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Karar	09.05.2008	26871
04.04.2008	13518	Bazı Anlaşmaların Yürürlüğe Girdiği Tarihlerin Tespit Edilmesi Hakkında Karar	10.05.2008	26872
04.04.2008	13532	Türkiye ile İspanya Arasında Karşılıklı Olmak Koşulu ile Türkiye'deki Diplomatik ve Konsüler Temsilciliklerle Sürekli Göreve Atanan Diplomatik ve Hizmet Pasaportu Hamili İspanyol Vatandaşlarına Vize Muafiyeti Sağlanması Hakkında Karar	10.05.2008	26872
11.04.2008	13538	Oripavine (6, 7, 8, 14- Tetradehydro-4,5a-epoxy-6-methoxy-17-imethylmorphinan-3- ol ya da 3-O-demethyl-thebaine) İsimli Maddenin 2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun Hükümlerine Tabi Tutulması Hakkında Karar	10.05.2008	26872
11.04.2008	13539	3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi 10.05.2008 Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca "Uygulama Alanı" İlan Edilen Şanlıurfa İlinde Bazı Yerleşim Yerlerinin Ana Köyden Ayrılarak Bağımsız Köy Haline Getirilmeleri Hakkında Karar	10.05.2008	13694
12.05.2008	13694	Görev Tazminatı Ödenmesi Hakkında Karar	I 1.06.2008	
26.05.2008	13731	"Çankırı İçmesuyu Projesi"nin Kısımlarından, Ana İsale Hattı Bazı Taşınmazların Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	17.06.2008	26909

12.05.2008	13745	Adıyaman İli, Gölbaşı İlçesi Hudutları Dahilinde Bulunan ve Sınırları Belirlenen Alanın “Gölbaşı Gölleri Tabiat Parkı” Olarak Belirlenmesi Hakkında Karar	20.06.2008	26912
16.06.2008	13762	4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa Ekli (1) Sayılı Listede Yer Alan Mallarda Uygulanan Özel Tüketim Vergisi Tutarlarının Belirlenmesi ile Bazı Karamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar	20.06.2008	26912
12.06.2008	13785	Emniyet Genel Müdürlüğünün Merkez Teşkilatında 1 Adet Daire Başkanlığı ve Bu Daire Başkanlığına Bağlı Olarak 8 Adet Şube Müdürlüğü Kurulması Hakkında Karar	21.06.2008	26913
16.06.2008	13805	2008 Yılı Yatırım Programının Düzeltilmesi Hakkında Karar	21.06.2008	26913
04.06.2008	13803	2008 Yılı Yatırım Programında Yer Alan “Şırnak İçmesuyu Projesi” Kapsamında, İçme Suyu İsale Hattı Güzergahında Yer Alan Gayri menkullerin Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Tarafından Kamulaştırılması Hakkında Karar	25.06.2008	26917
25.06.2008	13834	Orta Vadeli Program (2009-2011)'ın Kabul Edilmesi Hakkında Karar	28.06.2008	26920

IV-SINIR TESPİT KARARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
22.04.2008	10011	Burdur İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına bağlı Bozlar Köyü ile Bucak İlçesi Kızılkaya Bucağına bağlı Ürkütlii Belediyesi arasında kalan iki ilçe arası sınırın, özel krokisinde de “Güçük Tepesinden başlayarak, buradan güneybatıda bulunan çekilen hat, buradan güneybatıda bulunan 1306 rakımlı Topraklı Tepesine çekilen düz hat, buradan Samas Yolunun güneyde Deveci Konağı Mevkiindeki Deveci Konağını kestiği noktada son bulunan hat” olarak belirlenmesi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2.maddesi (B) ve (D) fıkralarına göre uygun görüldüğüne dair karar.	24.04.2008	26856

10.06.2008	10139	Isparta İli Gönen İlçesi Güneykent Belediyesi ile Keçiborlu İlçesi Merkez Belediyesi arasında kalan iki ilçe arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği üzere, “Üzümcü Yolunun (Uluyol) E-24 Karayoluyla kesiştiği noktadan başlayarak, buradan kuzeye doğru Üzümcü Yolunu (Uluyol) takip ederek mahallen Burunkaya denilen noktaya çekilen ve son bulan hat” olarak belirlenmesi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun görüldüğüne dair karar.	12.06.2008	26904
------------	-------	---	------------	-------

V-YÖNETMELİKLER

BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Konusu	Tarihi	Sayısı
Maliye Bakanlığı Personelinin Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	03.04.2008	26836
Emekli ve Malullük Aylığı Bağlanmış Olanlarla, Bunların Kanunen Bakmakla Yükümlü Bulundukları Aile Fertleri, Dul ve Yetim Aylığı Alanların Muayene ile Tedavileri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.04.2008	26838
Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.04.2008	26838
Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.04.2008	26838
Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.04.2008	26838
Bireysel Emeklilik Sistemi Hakkında Yönetmelik	09.04.2008	26842
Suç Gelirlerinin Aktarılmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.04.2008	26848
Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Sağlık Kurulları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.04.2008	26848
Polis Meslek Eğitim Merkezi Giriş Yönetmeliği	07.05.2008	26869
Yurtdışında Sürekli Görevlendirilecek Personel Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	09.05.2008	26871

2008/13644 Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair	28.05.2008	26889
Yönetmelik		
2008/13654 Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.05.2008	26891
İl Özel İdarelerinde Geçici İş Pozisyonlarında İşçi Çalıştırılmasına Dair Yönetmelik	04.06.2008	26896
Türkiye Radyo-Televizyon Kuruntunun 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 ünü Maddesinin (G) Bendi Kapsamında Yapacağı Mal ve Hizmet Almalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hattında Yönetmelik	07.06.2008	26899
2008/13709 Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.06.2008	26913
Emniyet Genel Müdürlüğü Yurtdışı Teşkilatına Sürekli Görevle Atanacak Personel Hakkında Yönetmelik	21.06.2008	26909
İçişleri Bakanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	29.06.2008	26921
İçişleri Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	29.06.2008	26921

VI - YER ADININ DEĞİŞTİRİLMESİNE DAİR KARAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
26.05.2008	6103	Muş İli Merkeze Bağlı Yağcılar Beldesinin ve Yağcılar Belediyesinin Adının “Yeşilova” Olarak Değiştirilmesine Dair Karar	27.05.2008	26888
11.06.2008	26903	Hatay İli Altınözü İlçesine bağlı Yiğityolu Beldesinin isminin “Karbeyaz” olarak değiştirilmesi, 5393 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi uyarınca uygun görüldüğüne dair karar.	11.06.2008	26903

VII-GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
Kamu Kurum ve Kuruluşların Sosyal Tesisleri ile İlgili 2008/5 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	24.04.2008	26856
4207 Sayılı Kanun Hükümlerinin Uygulanması ile İlgili 2008/6 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	16.05.2008	26878
Öncelikli Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Sosyal Gelişme Projeleri ile İlgili 2008/11 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	18.06.2008	26910
Acil Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ile İlgili 2008/13 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	26.06.2008	26918

VII-TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
Mali Suçları Araştırma Kurulu Genel Tebliği (Sıra No:5)	09.04.2008	26842
Katma Değer Vergisi Genel Tebliği (Seri No: 109)	11.04.2008	26844
Miilli İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No:2008/3)	15.04.2008	26848
5620 Sayılı Kanunun 1'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (c) Bendi Kapsamına Giren Kamu İdarelerine İlişkin İşlemler Hakkında Tebliği (No: 2008/2)	16.04.2008	26849
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar İçin Yapılacak Merkezi Sınava Girecekler ile Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Merkezi Sınav Dışında Kalanlar ve Bunların İşe Yerleştirilmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	04.06.2008	26896

IX - KURUL KARARLARI

Konusu	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
Devlet Muhasebesi Standardı 2 (DMS 2) Nakil Akış Tabloları	05.04.2008	26838
2008-2009 Av Dönemi Merkez Av Komisyonu Kararı (No: 7)	29.05.2008	26890

TÜRK İDARE DERGİSİ
YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI
YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 sayı yayımlanır. Derginin internet adresi, <http://tid.icişleri.gov.tr/> dir.

2- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işlenme eserler Yönetimi Geliştirme ve Yayın Dairesi Başkanlığınca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değmen, çözüm arayan ya da çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile ilgili yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

3- Yayın Kurulu Dergiye girecek yazıları öncelik sırasına koyar ve Derginin hangi sayısında sırayla yayımlayacağına karar verir. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 2 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

4- Yapılan değerlendirme sonucunda Yayın Kurulu kararıyla düzeltilmek ya da kısaltılmak üzere iade edilmesine karar verilen yazılar, düzeltildikten sonra tekrar gönderildiğinde yeniden değerlendirmeye alınır. İade edilen yazılar, yazarı tarafından üç ay içinde düzeltilerek tekrar gön- derilmezse veya geç gönderilirse bu durumda yazı olumsuz olarak değerlendirilir ve stoktan düşülür.

5- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayını Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilir bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir.

(Formlar; Türk İdare Dergisinin 442 nci sayısında IX, X ve XI sayfasında ve

<http://tid.icisleri.gov.tr/> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1,2, 3)

6- Değerlendirmeler sonucu yazının yayma kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer. Yazılar hiçbir nedenle geri verilmez.

7- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 9 Ocak 1996 tarih ve 22518 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 adet Dergi ücretsiz olarak gönderilir.

8- Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz.

YAZIM KURALLARI

1- Makale, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacak).

2- Makalelerde **başlık 10 kelimeyi geçmeyecek** şekilde kısa ve öz olacak, ilk sayfasında yazarların adları, kurumları ile web sayfasından ulaşımı sağlamak için kullanılmak üzere önerilen anahtar sözcükler (en az 3 en çok 7) bulunacaktır.

3- Makaleler; 3,5’lik disket kopyası ile birlikte 2 nüsha olarak posta, e-posta (tid@icisleri.gov.tr) veya elden gönderilecektir. Makaleler kaynakça dahil; 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmayacak (“Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik”in 6. maddesinin 3. bendine göre hesaplanacak ve kaynakça iki sayfayı aşmayacak), A4 boyutunda, Times New Roman, 12 punto ve 1,5 satır aralığı olacak şekilde hazırlanacaktır.

4- Dergiye, başka bir yerde yayımlanmamış veya halen yayımlanmak üzere değerlendirme sürecinde olmayan yazılar, çeviri yazılar ve yabancı dilde makaleler gönderilebilecektir. Yabancı dilde yazılan makalelerde 250 kelimeyi geçmemek üzere Türkçe özet ve başlığa yer verilecektir.

5- Birden fazla yazı gönderilmesi halinde, yazılardan sadece biri Yayın Kurulu’nda değerlendirilecektir. Diğerleri Derginin sonraki sayıları için sırayla Kurula alınacaktır. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az Derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

6- Yazı, rakam harf sistemi (I. A, 1, a) veya ondalık sistem (1, 1.1, 1.1.1, 2, 2.1, 2.1.1,.....) ile bölümlere ayrılacaktır. Tablo ve şekillerin hazırlanmasında Derginin boyutları ve genel dizaynı dikkate alınacaktır. Başlıklar tabloların üstünde, şekillerin ise altında yer alacak ve sıra numarası verilecektir.

7- Kaynakların metin içerisinde gösterilmesinde klasik ve güncel olmak üzere iki farklı yöntemden biri kullanılacaktır.

a) Klasik Yöntem(Dipnotlu Kaynak Gösterme Yöntemi)

Aynen yapılan alıntılar “tırnak içinde” metnin blok düzenini bozmayacak şekilde verilir ve tırnak dışına verilecek dipnot numarası ile metnin sonunda kaynağı belirtilir. Her bölüm için (1)’den başlayarak verilen dipnot numarasına göre sayfa altında verilecek kaynak, aynı zamanda konuya ilişkin genel ve özel açıklamaları da içerebilir.

Alıntı, metinde ilk kez kullanıldığında, dipnotta kaynağa ilişkin tüm bilgilere yer verilir. Alıntı ardışık biçimde yapılıyorsa, a.g.e. (adı geçen eser) yazılır ve sayfa numarası verilir. Aynı sayfada araya başka bir kaynak girmişse dipnota yazarın yalnızca soyadı yazılır ve a.g.e.(adı geçen eser) yazılarak sayfa numarası verilir. Bir yazarın adı ard arda iki kitabından alınan alıntıdan sonra, başka bir yazardan alıntı yapılmış ve ilk yazarın kitaplarından birinden tekrar alıntı yapılmış ise, yazarın soyadı, yayın tarihi ve sayfa numarası verilir.

aa) Dipnotu

- Kitabı Dipnotunda Gösterme

Yazar Adı ve Soyadı, Kitap Adı, Yayın Bilgileri (Baskı sayısı, Yayınlayan, Basılan yer, Yayın tarihi) ve Sayfa numarası.

Örnek: Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s 139.

- Süreli Yayınları Dipnotunda Gösterme:

Yazar Adı ve Soyadı, “Makalenin Adı”, Derginin Adı, Cilt numarası, Basılan yer, Yayın Tarihi, Sayı numarası (Ay,Yıl), Sayfa numarası.

Örnek: Ziya Çöker, “Bugünkü Uygulama İçerisinde Merkezden Yö- netim- Yerinden Yönetim”, Türk İdare Dergisi, Aralık 1991, Sayı 393, ss 27-28.

ab) Kaynakça

- Kitabı Kaynakçada Gösterme

Yazarın Soyadı, Adı. Kitabın Adı, Derleyen, hazırlayan veya çevirmenin adı ve soyadı, Baskı sayısı, Yayın yeri, Yayınlayan, Yayın tarihi.

Örnek: Şayian, Gencay. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, İstanbul, Tesev Yayınları, 2000.

- Süreli Yayınları Kaynakçada Gösterme

Yazarın Soyadı, Adı. “Makalenin Adı”, Çeviren, Derginin Adı, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Örnek: Öztürk, Namık Kemal. “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, Türk İdare Dergisi, Ankara, Sayı 442, ss 1-26.

1 Güncel Yöntem (Bağlaç Yöntemi)

ta) Dipnotu

Metin içerisinde kaynak gösterimi klasik yöntemde olduğu gibi üst sime e yoluyla değil; alıntı bitiminde parantez içerisinde yazarın soyadı ve basım yılı belirtilerek yapılmaktadır.

fv etin İçinde: (Yazar soyadı, yayım yılı: sayfa no)

Örnek: “.....Birçok alt kültür ve karşı kültür alanlarıyla günümüz toplamları çoğulcu toplum yapısını oluşturmaktadır (Eroğlu, 1996; 26).....”

Tek Yazarlıya Örnek: (Akat, 1984: 86)

Çift Yazarlıya Örnek: (Taner ve Polat, 1992: 80-85)

İkiden Çok Yazarlıya Örnek: (Bennett vd., 1996: 39-46).

Bir Yazarın Birden Çok Çalışmasına Gönderme Yapılmasına Örnek: (Akgüç, 1980a: 15-20; 1980b: 18-40)

bb) Kaynakça

Kitabın Kaynakçada Gösterimi; Yazarın soyadı, adı. Yayım tarihi, Kitabın adı, Derleyen, Hazırlayan veya Çevirmenin Adı ve Soyadı, Baskı sayısı, Yayım yeri, Yayımlayan.

Makalenin Kaynakçada Gösterimi; Yazarın Soyadı, Adı. Yayım tarihi, “Makalenin Adı”, Çeviren, Derginin adı, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Kaynakça ayrı bir sayfada alfabetik sırayla yazılmalıdır. Kaynakçada aşağıda örneklenen biçime uyulmalıdır:

- Çok Yazarlı Kitap İçin Örnek: Langholz, G., Francioni, J., Kandel, A., (1989) Elements of Computer organization, New Jersey, Prentice Hall.
- Tek Yazarlı Kitap İçin Örnek: aylan, Gencay, 2000, Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Süreli Yayın İçin Örnek: Bennett, H., Gunter, H., Reid, S.,(1996) Through a glass darkly: images of appraisal. Journal of Teacher Develop- ment, 5(3) October, pp. 39-46.
- Derleme İçin Örnek: Dooley, Michael P. (1989), “Market Valuation of External Debt”. J.A.Frenkel, M.P. Dooley ve P. Wickham (der.), Analytical Issues In Debt içinde, ABD: IMF Yayını.
- İnternet Kaynaklı Alıntı İçin Örnek: Muter, Naci, Gökbunar, R. (2003), “21 Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması kalite/kamuda-toplam-kaliteAhubr-egitim-luizm-otlcir kaliterndf >707.10.20031. gerekirse Kaynakça’ ya eklenebilir.