



TÜRK İDARE DERGİSİ

ISSN 1300-3216

YIL: 81

MART 2009

SAYI: 462

İÇİNDEKİLER

Şemseddin ERKAYA
Rıza YILMAZ

:Yönetim Bilgi Sistemleri ve SGB.NET
:Amerika Birleşik Devletlerinde Belediye Hizmetlerine
İki Örnek

Dr. Celal DİNÇER
Kenan Mehmet EKİCİ

:Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkisi
:Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı ve Kamu Yönetimine
Uygulanabilirliği

Dr. Özcan ERDOĞAN

:Alanya'da Vergi Mükellefi Olan Yabancı Uyruklu
Gerçek Kişiler

Burhan ORMANOĞLU

:AB Öz Kaynaklar Sistemi ve Türkiye Açısından
Değerlendirilmesi

Necati YAMAÇ

:Avrupa Birliğinde Mevzuat Kaynaklı Bürokrasinin
Azaltılması Çalışmaları

Uğur KARAGÖZ :İnovasyon, Türkiye'deki Durum ve İPKM'ler

Nazım KARTAL :Türk Kamu Yönetiminde Tarafsızlık

Yılmaz DEMİRHAN

Ahmet APAN

:Belediyelerin Katı Atık Yönetiminde Çevre Eğitimi

Selim ÇAPAR

:Düzenleyici Kurumlara Türkiye'den Üç Örnek: SPK,
BDDK, Şeker Kurumu

Servet GÜNGÖR :Bakıma Muhtaç Çocuklar: Türkiye ve Norveç Kurumsal

Yapılarının Karşılaştırılması

İDARECİ ANILARI

Şahabettin HARPUR : Bir Anım

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

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: Mustafa AYIK

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 RESMİ 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: 81	MART 2009	SAYI: 462
İÇİNDEKİLER		
Şemseddin ERKAYA	:Yönetim Bilgi Sistemleri ve SGB NET	1
Rıza YILMAZ	:Amerika Birleşik Devletlerinde Belediye Hizmetlerine İki Örnek	9
Dr. Celal DİNÇER	:Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkisi.....	37
Kenan Mehmet EKİCİ	:Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı ve Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği	69
Dr. Özcan ERDOĞAN	:Alanya’da Vergi Mükellefi Olan Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler	89
Burhan ORMANOĞLU	:AB Öz Kaynaklar Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi.....	119
Necati YAMAÇ	:Avrupa Birliğinde Mevzuat Kaynaklı Bürokrasinin Azaltılması Çalışmaları.....	143
Uğur KARAGÖZ	:İnovasyon, Türkiye’deki Durum ve İPKM’ler.....	151
Nazım KARTAL Yılmaz DEMİRHAN	:Türk Kamu Yönetiminde Tarafsızlık	169
Ahmet APAN	:Belediyelerin Katı Atık Yönetiminde Çevre Eğitimi	177
Selim ÇAPAR	:Düzenleyici Kurumlara Türkiye’den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu.....	197
Servet GÜNGÖR	:Bakıma Muhtaç Çocuklar: Türkiye ve Norveç Kurumsal Yapılarının Karşılaştırılması.....	225
İDARECİ ANILARI		
Şahabettin HARPUT	: Bir Anım.....	243
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI		

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

Değerli Okurlarımız,

İlk kez 1928 yılının Nisan ayında “Dâhiliye Vekâleti”nin Aylık Mecmuası” olarak “İdare” adı altında eski harflerle yayın hayatına başlamış olan Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığının en önemli yayın faaliyeti olarak, 2009 yılında 81. yayın yılına ulaşmış bulunmaktadır.

Başkanlığımızın yayınlamakta olduğu, Türk idaresine ve idarecilerine uzun yıllardır hizmet eden Türk İdare Dergisi, bugüne kadar bilimsel akademik içeriği ağırlıklı olmakla birlikte, derginin küçük bir bölümünde Bakanlıktan haberler ve mesleki konulara da yer verilebilmekteydi.

Bakanlık Makamının 12 Şubat 2009 tarihli onayıyla, Türk İdare Dergisi’nin hakemli bir mesleki yayın haline dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede yenilenen yayın kurulu üyeleri ile birlikte, dergi editörlüğü, danışma kurulu ve hakem heyetleri de oluşturulmuştur.

Dergimizin yeni formatında özgün araştırma ve inceleme makalesi, derleme makalesi, olgu sunumu, proje tanıtımı, kitap tanıtımı (Makale formatında olması kaydı ile) bölümleri bulunacaktır.

Derginin yoğunlaşacağı konular ise siyasal bilgiler, kamu yönetimi, bilişim, ekonomi, işletme, psikoloji, sosyoloji, iletişim, tarih, hukuk, şehir ve bölge planlaması başta olmak üzere kurumumuzu öncelikle ilgilendiren alanlar olacaktır.

Dergimizin yeni yayın ilkeleri ve yazım kuralları <http://tid.icisleri.gov.tr> adresinde verilmiştir.

Bu kapsamda Haziran 2009 sayımız, Mahalli İdareler ana teması çerçevesinde oluşturulacaktır. Arzu edenler bu konudaki makalelerini 31 Mayıs 2009 tarihinden önce tid@icisleri.gov.tr adresine iletebilirler.

Değerli okurlarımızın ve ilgililerin bilgilerine sunarız.

Türk İdare Dergisi Yayın Kurulu

YÖNETİM BİLGİ SİSTEMLERİ VE SGB.NET

Şemseddin ERKAYA*

Günümüzde mali olsun - olmasın sahip oldukları bütün kaynakları stratejik hedeflerine ulaşmak için etkin ve verimli kullanmak bütün yönetim metodolojilerinin en öncelikli hedeflerinden biridir. Bu hedef özellikle Kamu gibi büyük organizasyonların mali yönetiminde öne çıkmakta ve ulaşılması güç bir hedef olarak kalmaktadır. Kamu mali yönetiminde bu hedefe ek olarak mali disiplinin sağlanması, sunulan hizmetlerin en düşük maliyetle sunulması, mali saydamlığın sağlanması, politikaların üretimi ve yönetiminde hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ideal mali yönetimin hedefleri ve nitelikleri arasında olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir.

Bakanlığımızda etkin ve etkili bir yönetim gerçekleştirilebilmesi için bakanlık bünyesinde gerçekleştirilen operasyonların ve bu operasyonları gerçekleştirilmesinde kullanılan mali kaynakların etkin bir şekilde kayıt altına alınması ve raporlanması ihtiyacı olduğu açık bir gerçektir. Bu ihtiyaç özellikle kamunun mali varlıklarının yönetiminde belirgin bir şekilde kendini göstermektedir.

Bu gerçekler ülkemizde de kabul görmekte ve bu yönetim anlayışının Kamu mali yönetimine yerleştirilmesi için çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Şüphesiz bu çalışmaların en önemlisi ve geldiği son nokta 1927 yılından bu yana uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda belirlenen mali yapı ve süreçleri önemli ölçüde güncelleyip geliştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

5018 sayılı Kanun ile kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda; kamu mali yönetiminde var olan ya da en azından var olma riski bulunan savurganlık, verimsizlik, kısa vadeli bakış açısı, girdi odaklı yaklaşım, kaynak dağılımında dengesizlik, denetimde etkisizlik, yetki sorumluluk dengesizliği, beceri eksikliği, hizmetlerin uygun maliyetlerde yeterli kalitede sunulamaması vb... sorunları aşmak üzere;

*Strateji Geliştirme Başkanlığında Görevli Şube Müdürü

- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması,
- Bütçe bütünlüğünün tesis, politikalar ile bütçeler arasında sıkı bir bağın kurulması,
- Bütçe süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması,
- Hesap verme sorumluluğunun ve mali saydamlığın sağlanması,
- Etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması,
- Çok yıllık bütçeleme ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçelenmeye geçilmesi,
- Faaliyetlerin fayda-maliyet ve etkinlik analizlerine dayandırılması,
- Yönetim bilgi sistemi kurularak karar verme süreçlerinin desteklenmesi,
- Uluslararası standartlara uygun iç denetim sisteminin kurulması ve dış denetimin kapsamının genişletilmesi

amaçlanmıştır.

Bütün kamu idarelerinde bu hedeflere ulaşılması, en azından bütün kamu idarelerinin bu yolda ilerlemesinden sorumlu olması gereken bir birimin kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç, bu sorumluluğun 5436 sayılı Kanun ile kurulan strateji geliştirme birimlerine verilmesi ile karşılanmıştır. Bu çerçevede 2006 yılı başında Bakanlığımızın Strateji Geliştirme Başkanlığı faaliyetlerine başlamıştır.

5018 sayılı Kanunun 60'ıncı ve 5436 sayılı Kanunun 15'inci maddeleri ile strateji geliştirme birimlerine, faaliyette bulundukları kamu idarelerinde yönetim anlayışını; katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık, strateji odaklı yönetim, performans yönetimi, vatandaş odaklılık, bilgiye dayalılık ve toplam kalite yaklaşımı; ilkelerine daha uyumlu hale getirmek üzere;

- Stratejik planlamaya ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesini,
- Hedeflerin ve programların ölçülebilirliğini sağlamak üzere bunların bütçe tertipleri ile entegre edilmesini,
- Bütçe uygulama sonuçlarının hedeflerle arasındaki farklılıkların tespit ve analiz edilmesini,
- Fayda-maliyet analizi yapılmasını,
- Böylece, maliyet etkin bir mali yönetim yapısının oluşturulmasını,

- Risk yönetimine uygun bir altyapının kurulmasını,
- Bakanlık mali işlemlerinin, bilgi ve iletişim teknolojileri altyapısı kullanılarak elektronik ortamda kayıt altına alınmasını,
- Mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlayacak bir yapıyı kurma görevi verilmiştir.

Söz konusu yönetim bilgi sistemlerini Bakanlığımız nezdinde kurma çalışmalarına 2008 yılı Aralık ayında başlanmıştır. Maliye Bakanlığı ile kurumsal yapıdaki benzerlikler ve Yönetim Bilgi Sistemlerindeki tecrübeleri nedeni ile bu çalışmalarda Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının 15.04.2007 tarih ve B.07.0.SGB.0.03.010.06.02/1334 sayılı genelgesi çıkış noktası ve yol haritası olarak benimsenmiştir. Bu genelgede bahsedildiği üzere kurulacak Yönetim Bilgi Sisteminin; “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile idarelerin, tahsis edilen kaynakları, etkin, ekonomik ve verimli kullanmasını, faaliyetlerini fayda-maliyet ve etkinlik analizlerine dayandırmasını, iç kontrol sistemini yerleştirmesini, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamasını ve bu sorumluluklarını gerçekleştirmek amacıyla gerekli karar destek sistemlerini oluşturmasını öngörmektedir.”; amacı belirlenmiştir.

Bu kapsamda kurulması planlanan Yönetim Bilgi Sisteminin temel fonksiyonları:

- Bütçe tekliflerinin merkez ve taşra teşkilatlarından derlenmiş bilgiler doğrultusunda oluşturulması,
- Bütçe uygulamalarında özellikle ayrıntılı harcama programı(AHP) ve ödenek aktarma gibi bütçe işlemlerinin ve uygulama süreçlerinin elektronik ortamda kayıt ve denetiminin yapılması,
- Çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak performans bütçeleme altyapısının oluşturulması,
- Ön mali kontrol ve iç kontrol süreçlerinin takip edilmesi,
- Taşınır Mal Yönetmeliğinin uygulaması,
- Bakanlık kesin hesabının çıkarılması,
- Bakanlık yatırım programının oluşturulması,
- İç kontrol sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli verileri depolayarak çeşitli analizlerin yapılabilmesi,
- Diğer yönetim bilgi sistemleri ile entegre olabilmesi,
- Tüm kamu idarelerinde uygulanabilmesi olması gerektiği kabul edilmiştir.

Tüm bu ihtiyaçları karşılayan Maliye SGB.net sisteminin Bakanlığımız bünyesinde hayata geçirilmesiyle; hem bahsedilen ihtiyaçların karşılanması sağlanacak, hem de Bakanlığımıza maliyetini yeni bir sistem oluşturulmasına kıyasla çok cüzi miktarda yeni bir sistem oluşturulması sırasında çok yüksek ihtimali olan basit hatalardan arındırılmış olacağından çok kısa sürede hayata geçirilmesi mümkün olacaktır. Bu nedenle en iyi çözüm olacağı değerlendirilmiştir.

SGB.net sistemi:

- Kullanıcı yönetimi,
- Aktivite görev yönetimi,
- Bütçe hazırlığı (Ödenek girişleri, bütçe formları, yatırım projeleri),
- Bütçe işlemleri (Ödenek işlemleri, AHP, icmal girişi, aktarma ekleme revize, vb. yatırım işlemleri),
- Ödenek gönderme,
- Harcama takip,
- Taşınır mal kayıt ve takip,
- Alacak takip,
- Kesin hesap,
- İç kontrol ve ön mali kontrol (Fazla Mesai),
- Kadro ve personel,
- Kütüphane Yönetimi,
- Evrak ve arşiv yönetimi,
- Stratejik planlama,
- Performans esaslı bütçeleme,
- Ekonomik ve sektörel analiz,
- Ad Hoc sorgu, raporlama ve analiz,
- SGB Portal.

alt sistemlerinden oluşmaktadır. SGB.net sistemi basit bir veri tabanı uygulamasından öte içerisinde 5018 sayılı Kanunun bütün gereksinimlerini karşılayacak kurumsal bir çözüm sistemidir. SGB.net sistemi idareye tahsis edilmiş olan mali olsun ya da olmasın bütün kaynakları ve bu kaynaklar üzerinde gerçekleşen faaliyetler sonucunda oluşturulan bilgileri ve ulaşılan hedefleri, bütün raporlama ve analiz ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde saklamasını sağlayan bileşenlerden oluşmaktadır.

2000’li yılların başından itibaren, bütün dünyada bilgi toplumuna dönüşüm yolunda farklı girişimlerin ortaya atıldığı ve bu girişimlerin sayısının her geçen yıl arttığı gözlenmektedir. Özellikle, Avrupa Birliğinin 2010 yılında dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomisi haline gelmesini amaçlayan “Lizbon Stratejisi”, bahsedilen bu girişimler içerisinde en kapsamlı ve dikkate değer olanlardan birisidir.

Bilgi teknolojilerinin yaygın kullanımı ile gelişen bu yeni bilgi tabanlı ekonominin sağladığı fırsatlardan Avrupa Birliğinin en iyi şekilde istifade edebilmesi için, Avrupa Komisyonunca başlatılan “e-Avrupa Girişimi”, Avrupa Birliğini bu yeni ekonomik modelde söz sahibi olabilecek bir bilgi toplumuna dönüştürmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede bilgi ve iletişim teknolojilerinin her alanda daha etkin kullanımını ve kurumsal yapıların uygun şekilde değiştirilmesini sağlamak üzere “e-Avrupa 2006 Eylem Planı” hazırlanmıştır. Bilgi toplumuna dönüşümde; bilgi toplumunun temel yapı taşlarını oluşturma çalışmalarının hızlandırılması ve bütün kamu hizmetlerinin elektronik ortamlardan ulaşılabilesini sağlayacak e-Devlet olgusunun hayata geçirilmesi öne çıkan hedefler olarak göze çarpmaktadır.

Bu hedeflere Ülkemiz düzeyinde de ulaşılabilesi için;

•05/08/2005 tarihli ve 26897 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan,

2005/20 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe giren “Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi”,

• 01/07/2006 tarih ve 26215 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “9. Kalkınma Planı (2007-2013)”,

• 28/07/2006 tarihli ve 26242 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan,

2006/38 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı’yla onaylanan “Bilgi Toplumu Stratejisi Belgesi”,

• 21/06/2007 tarihli ve 26559 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Orta Vadeli Program (2008-2010)”,

• Ve 17/04/2007 tarihinde açıklanan “AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013)”,

yayımlanarak, e-Devlet çabalarının AB girişimleri ile uyumlulaştırılması, bilgi toplumuna yönelik ulusal hedeflerin geliştirilmesi, bunun için gerekli hukuki ve düzenleyici çerçevenin uygulamaya konulması öngörülmüştür.

Yukarıda bahsedilen düzenlemeler çerçevesinde projenin, orta ve uzun vadeli hedefleri aşağıda gösterilmiştir.

• Bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin bir şekilde kullanımı ile kaynak kullanımında etkililiği artırmak,

- Sistemin kullanım ağınlı artırarak suretiyle hızlı ve kaliteli kamu hizmeti sunmak,

- Proje kapsamındaki “SGB portalı” ile vatandaşın mali konulara ilişkin raporlara erişimini sağlamak,

- Veri ve bilginin paylaşımı yoluyla şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırmak,

- Kamu mâliyesine yönelik olarak diğerk bilgi sistemleri ile birlikte tek kapıdan, kesintisiz, güvenli ve çoklu ortamlardan erişilebilir nitelikte bütünleşik hizmet sunumuna imkân verecek ortak yazılım, veri tabanı ve hizmet alt yapısını oluşturmak,

- Bakanlık harcama birimleri ve diğerk kamu idareleri arasındaki elektronik hizmet geliştirilmesini sağlayacak standartları oluşturarak, birbirinden bağımsız ve mükerrer kaynaklardan veri kullanımını ortadan kaldırmak,

- Bakanlık harcama birimleri ve diğerk kamu idareleri arasındaki sınırlı işbirliğine dayalı geleneksel yapıdan, birimlerin veri, portal, arka ofis süreçlerinin paylaşıldığı bir yapıya geçilmesini sağlamak,

- İş süreçlerindeki yeni veri akışı ve veri yapılarını ortaya koymak,

- Harcama süreçlerinin tüm aşamalarını elektronik ortamda takip etmek,

- Harcama süreçlerini standartlaştırarak, mali kayıpları önlemek ve harcamalarda tasarruf sağlamak,

- Farklı harcama birimlerince kullanılan aynı tür harcama kalemlerini mukayese ederek istatistik bilgileri toplamak, raporlamak, analiz etmek,

- Kırtasiyeciliği azaltmak ve insan hatalarını önlemek,

- İş yükünü azaltarak idari ve personel giderlerinde tasarrufu sağlamak,

- Proje maliyetlerini ve başarıları izleyecek, aynı zamanda kullanıcılara yönelik maliyet ve faydayı hesaplayacak proje yönetim sistemlerini geliştirmek,

- Bakanlık nezdinde “bilgi yönetim” alt yapısını oluşturmak,

- BT süreçlerinin iş süreçleri ile tam entegrasyonunu sağlamak (CobiT, COSO),

- Stratejik planlama, çok yıllık bütçemle ve performans esaslı bütçeleme aşamalarında, politika oluşturma süreçlerinin rasyonelleştirilmesini sağlayacak karar destek sistemlerini oluşturmak.

Yeni kamu mali yönetim anlayışı;

- Stratejik amaçlarına; kaynaklarını etkin, ekonomik ve verimli kullanmak suretiyle ulaşan,

- Faaliyetlerini fayda-maliyet ve etkinlik analizlerine dayandıran,
- İç kontrol sistemini oluşturmuş,
- Şeffaf ve hesap verme sorumluluğunun bilincinde,
- Toplam mali disiplin anlayışına sahip

kamu idarelerini öngörmektedir.

Bu anlayışın hayata geçirilmesinin sorumlusu olan Strateji Geliştirme Başkanlığımızın uygulamaya geçireceği Yönetim Bilgi Sistemi stratejik plan ve performans esaslı hazırlanan bütçenin fayda-maliyet analizi yapılarak hazırlanmasını sağlamak durumundadır. Ayrıca; bu sistemin hayata geçirilmesi Bakanlığımızda bütçe uygulama sonuçlarının performans hedefleri ile sürekli ölçülerek değerlendirilmesine de imkân sağlayacak, ayrıca risk yönetimi temeline oturtulmuş bir maliyet etkin yönetim yapısının yerleşmesini de mümkün kılacaktır.

Bu amaca hizmet etmek üzere tasarlanan SGB.net Sistemi sayesinde;

- “Yılı Bütçe Hazırlama Rehberindeki tüm formların harcama birimlerince sistem üzerinden girişi yaptırılarak istenilen çeşitlilikte raporların alınabilmesi sağlanacaktır. Ayrıca Bakanlık içi değerlendirme sürecine paralel olarak bütçe teklifi güncelleştirilerek son hali Bakanlık bilgi sistemlerinden birisi olan e-Bütçeye aktarılacaktır.

- Bütçe ve yatırımlar ile ilgili her türlü bütçe teklif hazırlığı, aktarma, serbest ve revize işlemi yapılabilecek, yapılan bütün işlemler takip edilip raporlanabilecektir.

- Her bir harcamacı birim tarafından merkeze gönderilen ödenek talep belgeleriyle ilgili işlemlerin hangi aşamada olduğu ilgililerce gözlemlenebilecektir.

- Yılı bütçe kanununda belirtilen ödenek aktarma işlemlerinde anında yapılan kontroller ile mevzuat dışı durumlarda kullanıcıya limit aşımı uyarısı verilerek bütün bütçe işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde gerçekleşmesi sağlanacaktır.

- Bakanlığımızda yatırım programı teklifi ilk defa elektronik ortamda alınarak yatırım bütçesi hazırlanarak, Bakanlık yatırımlarına ilişkin tüm bilgiler dijital oramda tutulur hale getirilerek bütün yatırımların gerçekleşme durumu anlık izlenebilir hale getirilecektir.

Ayrıca, sistem sayesinde;

- Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatlarının tümünde kullanılan taşınır mallar Sistem üzerinde kayıt altına alınarak, gerçek zamanlı “Bakanlık Taşınır Envanteri” çıkarılıp, taşınır mal yönetiminde şu anki durumun kat kat üzerinde bir etkinliğe ulaşılması olanağı yaratılacaktır.

- Harcama işlemlerinin sistem üzerinden online yönetilmesiyle harcama işlemlerinde oluşması muhtemel bütün hatalar anında tespit edilip yıl bitmeden düzeltilmesi mümkün hale getirilecektir.

- Sistem, ödenek üstü harcamaların zamanında tespit edilmesini ve zamanında önlem alınmasını sağlayarak, harcama yetkilisinin cezai sorumluluğu ortadan kaldırılabilecektir.

- Bakanlık kesin hesap kanun tasarısı çalışmaları elektronik ortamda zamanında ve hatasız bir şekilde sonuçlandırılabilmesi mümkün kılınacaktır.

- Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatında yapılan fazla mesai çalışmalarına ilişkin kayıtlar, Sistem üzerinden yapılabilecek ve fazla mesai ile ilgili her türlü bilgiye sistem üzerinden ulaşarak gerekli raporlar alınabilir hale getirilecektir. Elde edilen raporlar çerçevesinde kişi, birim, il, bölge ve ülke genelinde karşılaştırmalar yapılarak iş/zaman planlamasına gidilmesi mümkün olacaktır. Ayrıca sistem Bakanlık mali işlemlerinin Bakanlık iç denetçileri ve Sayıştay Başkanlığı tarafından elektronik ortamda denetlenebilmesine imkân verecektir.

- Bakanlık kütüphanesindeki kitaplar içerik taramasına imkan verecek şekilde sisteme kaydedilip, isteyenlerin bu kayıtlara online erişebilmesi sağlanarak kütüphanenin kullanımındaki verimlilik ve toplam fayda artırılabilecektir.

KAYNAKÇA

<http://sgb.gov.tr>

T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı “Maliye SGB.net Sistemi”

T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı “Maliye SGB.net Sistemi Eğitim El Kitabı”

TUSSİDE Stratejik Yönetim ve Planlama Eylül 2007 Sunumu, <http://www.bayindirlik.gov.tr/Türkçe/dosya/SUNU27092007.PPT>.

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının Maliye SGB.net Sistemi konulu ve 16.04.2007 tarihli genelgesi.

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığının Maliye SGB.net Sistemi Kullanımı konulu ve 25.05.2007 tarihli genelgesi.

What is knowvledge management, www.media-access.com/whatis.html

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE BELEDİYE HİZMETLERİNE İKİ ÖRNEK

Rıza YILMAZ*

I- BAŞLANGIÇ

Çağdaş sosyal hukuk devletinin amacı kamu hizmetlerini yerine getirmektir. Kamu hizmeti, devletin ya da öteki kamu tüzel kişilerin ya da bunların yönetim ve denetimi altındaki kuruluşların toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yürüttüğü düzenli ve sürekli eylemlerdir. Kamu hizmetlerini yerine getirmek ise değişik şekillerde olup, merkezden yönetim ve yerinden yönetim anlayışına göre değişmektedir. Ülkemizde merkezden yönetim yapısının artık tıkanıdığı ve sorunlara çözüm üretemediği gibi düşüncelerden dolayı ortaya çıkan tartışmalara ışık tutması açısından bu makalede yerinden yönetim sisteminin dünyada en güçlü olduğu Amerika Birleşik Devletlerinde belediyelerin kuruluşu, yetki ve görevleri, belediye hizmetleri ile New York (Büyükşehir- Metropolitan) Belediyesi ile Brooklyn İlçe Belediyesi Örneği incelenmektedir. Bu makale hazırlanırken konu ile ilgili mevzuat olarak Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, New York Eyalet Anayasası, New York City Genel Yasası, Genel Sağlık Yasası, New York Büyükşehir ve Brooklyn Belediyesine ait çeşitli Tüzük, Yönetmelik ve diğer yazılı metinler ile yerli ve yabancı kaynaklı konu hakkında değişik kitap ve makaleler incelenmiştir. Ayrıca New York Başkonsolosumuz Sayın Ömer ÖNHON’ın konuya alaka duyarak gösterdiği çok yakın ilgi ve destek sonucu üst düzey yerel yöneticilerle görüşülmüştür. Bu vesile ile eski New York Başkonsolosumuz Sayın Ömer ÖNHON’ a bu makalenin pratik kısmına yapmış olduğu katkılardan dolayı en derin minnet ve şükranlarımı sunarım. New York (Metropolitan) Büyükşehir Belediyesi, Brooklyn İlçe Belediyesi ve bu kurumların en üst düzey temsilcileri ile yüz yüze temaslar kurulmuştur. Bu faaliyet sonucu New York Metropolitan (Büyükşehir) Belediyesi görevlileri, Brooklyn Borough President (İlçe Belediye

* Mülkiye Başmüfettişi (A.B. Uzmanı)

Başkanı) Sayın Marty MARKOVİTZ ile diğer belediye görevlileriyle görüşülmüş kendilerinin fikir ve düşüncelerinden faydalanılmıştır.

Hızlı siyasi, toplumsal ve teknolojik değişiklikler 21. yüzyılın başlarına damgasını vurmuştur. Terörle mücadeleden "e-devlet"e kadar tüm gelişmeler gitgide daha karmaşık bir dünyada yaşadığımızı kanıtlamaktadır. Sosyal kurumlar bu değişiklikleri kabul etmek için çaba gösterirken, farklı kademelerdeki yönetimler yeni koşullara uyum sağlamak zorunda kalmaktadır. Buna en açık şekilde A.B.D.'nin eyalet ve yerel yönetim kademelerinde tanık olmaktadır. Günümüzde devlete yüklenen görevler artık çok önemli değişiklikler kaydetmiş, yüzyıl öncesinin devlet anlayışı artık önemini kaybetmiştir. Özellikle Batıdaki sosyal devletler tamamen kamusal mal ve hizmetlerin yanı sıra yarı kamusal hatta özel mal ve hizmetlerin temininde de görev alır olmuşlardır. Ancak bugün, devletin yüklenmesi gereken görev alanlarının sınırlandırılması konusunda önemli bir mutabakat oluşmuş durumdadır. Devlet yönetim örgütlenmesinin federal, konfederal veya üniter yapıda olması, merkezi yönetimlerle yerel yönetimlerin görev, yetki ve güç paylaşımının dağıtımı bakımından son derece önemli olmaktadır. Bugün dünyada iki farklı yönetim kutbu oluşmuş bir tarafta ABD gibi "ademi merkezîyet" (Yerinden Yönetim- Desentralize) bir kamu yönetimi örgütlenmesi, öbür tarafta ise Fransa da hakim olan (Merkezi – Sentralize) bir kamu yönetimi örgütlenmesinden söz edilebilir. Kuşkusuz bu iki yapılanmadan başka diğer ara örgütlenme şekilleri de vardır. 21. yüzyılın devletleri, vatandaşlarının artan beklentilerini karşılayabilmek için daha etkin çalışmak, yeni beklenti ve talebe dönüşen istekleri karşılayabilmek için yeniden reorganize olmalıdırlar. Bunu kendi isteği ve iradesiyle gerçekleştirmeyen ülkeler, sadece sorunlarını çözmede başarısız olmakla kalmayacak, global süreçlerin dayatmasıyla bu uyumu zorla yapmak durumunda kalacaklardır. Çünkü 21. yüzyıl, eski kurum ve anlayışların birçoğunu geçersiz kılacak bir küresel sürecin tüm dünyayı kuşatacağı bir yüzyıl olacaktır.

a) Amerika Birleşik Devletlerinde Yönetim

Amerika Birleşik Devletleri, çoğulcu demokrasiye dayalı, başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir cumhuriyettir. Yönetim sistemi üç kademeli bir yapı çerçevesinde şekillenen bu ülkede federal devlet ilk düzey yönetim birimini, eyaletler ise ikinci düzey yönetim birimlerini oluşturmaktadır. Eyaletlerin daha alt düzeyindeki üçüncü düzey yönetim birimleri ise yerel yönetimler. Bu üç düzeyli yönetim yapısını konu başlığı ile ilgili olarak büyükten küçüğe doğru şöyle örnekleylebiliriz.

- 1- Government United States (Birleşik Devletler Hükümeti – Federal)
“**Başkan**”
- 2- Government New York State (New York Eyalet Hükümeti) “**Vali**”
- 3- Government New York City (New York Belediye Hükümeti)
“**Belediye Başkanı**”

Bu üçlü yapıdaki tüm yöneticiler seçimle göreve gelmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimler sayıları, nitelikleri ve yapıları itibarıyla çok zengin bir çeşitliliğe sahiptirler. Amerika Birleşik Devletleri’nin federal yapısının belirleyici özelliğini, (Yerinden Yönetim) desentralize “adem-i merkeziyet” anlayışının bütün yönetim mekanizmalarına hakim kılınması oluşturmaktadır. Bu anlayışın bir gereği olarak, görevleri, mali kaynakları ve sorumlulukları Anayasada tanımlanmış olsa da, ikinci düzey yönetim kademeleri olan eyaletler içişlerinde tümüyle serbesttirler. Üçüncü düzey yönetim kademesini oluşturan yerel yönetimler de yine aynı şekilde güçlü ademi merkeziyet anlayışının etkisi ile şekillenmişlerdir.

Amerika Birleşik Devletlerinde yönetimin başı Amerika Birleşik Devletleri Başkanıdır. Başkan görevlerini doğrudan kendine bağlı bulunan başkanlık ofisi ve başkan yardımcısı vasıtasıyla yerine getirir. Bakanlar doğrudan başkan tarafından atanır ve genellikle seçimle gelen kongre ve temsilciler meclisi üyelerinin dışındaki kişiler olup, idari sistemde kendi konularının uzmanı olan profesyonel kamu görevlileridir. A.B. Devletlerinde on beş bakanlık mevcuttur. Bunlar; sırası ile Hazine, Dışişleri, İçişleri, Tarım, Adalet, Ticaret, Çalışma, Savunma, Sağlık ve İnsan Hizmetleri, Konut ve Kentsel Gelişim, Ulaştırma, Enerji, Eğitim, Savaş Gazileri, İç Güvenlik Bakanlıklarıdır. Amerika da yukarıda belirtilen on beş bakanlığın bulunmasına rağmen; hangi yönetim daha etkili denilince akla gelen merkezi yönetim (Federal) değil de daha çok mahalli idare yönetimleridir. Çünkü Amerikan halkı günlük yaşamında ancak kendi mahalli idareleri ile doğrudan ilgilidir ve onlar vasıtası ile aynı zamanda yönetim sürecine de katılmış olmaktadır. Amerikan Merkezi Federal Hükümeti 50 eyalet arasındaki eyaletler arası ilişkileri düzenlemek, dış ilişkiler ve savunma konularında sorumluluğa sahiptirler.

Bizim ülkemizde bakanlıkların, valiliklerin yaptığı birçok önemli görevler, Amerika Birleşik Devletlerinde doğrudan doğruya büyük belediyeler tarafından yapılmakta hatta bazı adalet ve üniversite hizmetleri dahi bu belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Federal ve Eyalet mahkemelerinin yanı sıra büyük belediyelerde şehir mahkemeleri adı altında adli sistemler vardır. Özellikle trafik suçları, aile ilişkileri anlaşmazlıkları,

basit ceza, uyuşturucu madde, ev sahibi kiracı ilişkileri, gözaltı ve basit şikayetler gibi bazı davalara bakmakla yetkili çeşitli belediye mahkemeleri bulunmaktadır.

ABD de yerel yöneticiler öncelikle kendi halklarına karşı sorumludurlar. Harcamaların büyük çoğunluğu yöre halkından elde edilen gelirlerle karşılanmakta ve harcamalar üzerinde merkezi hükümet kontrolü da oldukça sınırlı kalmaktadır. Sosyal hizmetlerden sorumlu eyalet birimlerinin görevi de yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetlemek değil onlara yardımcı olmaktır. Yerinden yönetimle idare edilen ülkelerin başında gelen ABD'de idari ve mali paylaşım konusunda merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin oldukça karmaşık ve değişik olduğu görülmektedir. İdari yapılanması merkezi hükümet (Federal), eyalet (State), (County) il özel idaresi, şehir - belediye (City), kasaba (Township), köy (Village) ile özel bölge yönetimi (belirli bir amaç güden) (Special district) şeklindedir. ABD yerel yönetimlerinin görevleri de bağlı oldukları üye devletlere göre değişmektedir. Ancak üye devletlerle bu üye devletlere bağlı yerel yönetimlerin kuruluşlarının görev paylaşımı üye devletin anayasasındaki hükümlere göre düzenlenmektedir.

Amerikan vatandaşlarının ortak görüşü, “halka en yakın olan yönetim her zaman en iyi yönetim biçimi olduğu” iddiasıdır. A.B.D. Anayasası 1787 yılında Philadelphia'da yazılırken, katılımcıların üzerinde tümünün anlaşmaya vardığı önemli bir ilke güç ve yetkinin tek bir kişide, grupta ya da kurumda toplanmamasıydı. Sistemin esprisi de halka en yakın olma yolunun da üst düzey seviyedeki tüm kamu görevlerin doğrudan doğruya Amerikan halkı tarafından seçilmek suretiyle göreve getirilmiş olmalarında yatmaktadır. Bu aynı zamanda, görevlerinde başarısız olan yöneticilere karşı hesap sormanın ve beğenmediğini değiştirmenin en kolay ve kestirme yolu budur. Bu hususta Amerikan halkının mantığı; **“Halkla ilgili yasalar çıkaracak kişi, halkı yönetecek kişi ve halk hakkında karar verecek kişi halkın kendi oyu ile seçilmiş birisi olmalıdır.”** temel fikrine dayanmaktadır. Amerikan demokrasisinin özü de burada yatmaktadır. Yani Amerikan halkı gerek yasama, gerek yürütme ve de gerekse yargı görevleri için, üst düzey kamu görevlilerinin mutlak surette seçimle göreve gelme şartını böylelikle kendiliğinden ortaya çıkarmış olmaktadır. Seçimle gelen başlıca üst düzey görevlilere örnek olmak üzere;

Yasama ile ilgili olarak; Federal Devlet için Senato Üyeleri (Senatörler) ile Temsilciler Meclisi Üyeleri (Milletvekilleri) aynı şekilde eyaletler için eyalet senatörleri ve eyalet milletvekilleri (State Assembly Member)

Yürütme ile ilgili olarak; Eyalet Valileri (State Governer), Eyalet Vali Yardımcıları –(Lt.Governer) Eyalet Baş Denetçileri (State Comptroller)

Yargı ile ilgili olarak: Eyalet Başsavcıları –(Attorney General), Hakimler,

Mahalli İdareler Yönetimi ile ilgili olarak; İl Özel İdaresi Yöneticileri (County Executive), Belediye Başkanları - (Mayor, City Mayor, Brought President, President) gibi tümü seçimle göreve gelmektedirler.

b) Amerika Birleşik Devletleri'nde Mahalli İdare Türleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde mahalli idareler arasında bir kademelenme yoktur. Aynı alanda birden çok mahalli idare birimi kurulup çeşitli fonksiyonlar ifa edebilmektedir. Amerikan mahalli idareleri, eyaletten eyalete çok farklı özellikler göstermektedir. Bu nedenle mahalli idare türleri bakımından Amerika Birleşik Devletleri'nin tamamında geçerli standart bir yapılanma bulunmamaktadır. Mevcut yerel yönetimleri sınıflandırırken, Amerikan sistemi ile Türk sistemi arasında tam bir karşılaştırma yapmak ve yerel yönetim birimlerini birbirleri ile eşleştirmek mümkün olmamaktadır. Genel olarak yerel yönetimler için Counties, Municipalities, Townships, School Districts, Special Districts şeklinde bir sınıflandırma yapılmaktadır. ABD yerel yönetimler köken olarak İngiliz etkisindedir. Dolayısıyla bu yerel yönetim birimleri, İngiltere'deki benzerleri ile büyük ölçüde örtüşmektedir. Ancak 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Şartı dikkate alındığında, özellikle özerk yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin sorumlulukları, denetimi, mali kaynakları, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı gibi unsurları incelendiğinde, ABD yerel yönetimlerinin, her ne kadar temel olarak İngiltere, Fransa ve Almanya ağırlıklı bir yapısal özellik taşıyorsa da, çoğu Avrupa ülkesindeki benzerlerinden yerel demokrasi anlamında çok daha ileri seviyede oldukları değerlendirilmektedir. **Ülkede yaklaşık 89000 adetten fazla mahalli idare mevcut olup bunları önemine göre aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür.**

Sıra	Birimin adı	Sayı	Yönetici
1	İl Özel İdaresi	3043	County COUNTY EXECUTIVE
2	Belediye Yönetimi	19000	City, Municipality, Borough, Village MAYOR – BOROUGH PRESİDENT
3	Büyükşehir Yönetimi	8	Metropolitan Government, MAYOR
4	Kasaba Yönetimi	17000	Town, Township, Plantation, Location PRESİDENT
5	Özel Amaçlı Bölgesel Yönetimler	50000	Special District PRESİDENT

Bunlardan ilk dört sıradakiler genel amaçlı, sonuncusu özel amaçlı mahalli idare birimidir. Özellikle okul, sağlık hastaneler, su ve kanalizasyon, havaalanı idaresi gibi özel nitelikli belli bir amacı hedefleyen hizmetler için kurulmuştur.

c) A.B.D.'de Yerel Yönetim Eğilimleri

Son yıllarda, yerel yönetimlerin güç ve yetkilerini kısıtlamaya yönelik seçmenler arasında beliren eğilime paralel olarak, federal hükümet ve eyalet hükümetleri nezdinde de, yerel yöneticilerin daha fazla sorumluluk almalarını ve harcamaların da daha büyük bir kısmını karşılamalarını sağlamak için daha fazla adem-i merkeziyetçilik ve yetki devri yönünde bir eğilim belirmektedir. Bu eğilim, yerel yönetimleri, gelir arttırıcı faaliyetler konusunda daha yaratıcı yöntemler geliştirmeleri için cesaretlendirmektedir. Bu yöntemler, vergi oranlarının yükseltilmesinden, sunulan hizmetlerin ihale edilmesine ya da daha rasyonel hale getirilmesi için diğer yerel yönetimlerle işbirliği yapılmasına kadar çeşitli yolları içermektedir. Pek çok durumda eyalet yönetimleri bu tip yerel girişimlere sıcak yaklaşmaktadır.

Daha fazla gelir elde etmeye yönelik yetkileri güvence altına almanın yanı sıra bazı yerel yönetimler de, eyalet hükümetlerinin kendilerinden uygulamalarını istedikleri, ancak buna karşılık hiç ödenek ayırmadıkları masraflı programların dayatılmasına yönelik baskılarını azaltma konusuna da eşit ve hatta daha fazla bir ağırlık vermektedir. Bunun sonucunda da, yerel yönetimler üzerinde eyalet hükümetlerinin talimatlarını kısıtlama yönünde de bir eğilim vardır. Ancak adem-i merkeziyetçilik yönündeki bu eğilim mutlak değildir. Özellikle yerel mahkeme ve hapishaneler için ayrılacak mali kaynaklar, yoksullar için sağlık hizmetleri ve çeşitli sosyal hizmetler konularında bazı eyaletler daha fazla sorumluluk üstlenmektedirler. Bir projenin mali sorumluluklarının eyalet hükümetine kaydırılması yerel yönetimleri mali açıdan rahatlatmakta, ancak bunun bedeli bazen yerel düzeyde kontrolün kaybedilmesi olabilmektedir. Bu da bazı yöneticileri bu tür uygulamalar konusunda bir isteksizliğe sevk edebilmektedir.

Eyalet hükümetleri ile yerel yönetimler arasındaki bu ilişki karmaşık olmanın yanı sıra gelişim halindedir. Aynı zamanda oldukça da çeşitlidir. Bazı eyaletlerde yerel yönetimler diğerlerine oranla daha bağımsız hareket edebilmekte ve gelir toplama yetkisine sahip olabilmektedir. A.B.D.'de tek bir yerel yönetim kalıbı olmadığından, eyaletlerle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler açısından da genel geçer bir model yoktur. Her iki düzeydeki evrelerinde, mahkeme kararlarına ve ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik koşullara bağlı olarak farklılıklar göstermiştir. Bazı kentler diğerlerinden daha zengin olduğundan kendi işlerini de daha iyi görme imkânına sahiptir. Bazıları ise eyaletlerin yapacağı katkılara daha fazla bağımlıdır. **Son yıllarda bu denge konusundaki genel eği-**

lim, yerel yönetimlere mümkün olduğu kadar çok yetki verilmesi yönündedir.

Amerikan tarihi boyunca tutarlılıkla bağlı kalınan ilkelerden biri, eyalet hükümetlerinin ve buna bağlı olarak da yerel yönetimlerin Anayasa çerçevesinde federal hükümet tarafından iptal edilemeyecek yetkilere sahip olmasıdır. Bu ilke Anayasa'da yapılan Onuncu Tashih'te açıkça belirtilmiştir. Bu değişiklik ile “Birleşik Devletler”e (federal hükümete) ihdas edilmemiş olan ve federal hükümet tarafından eyaletlere yasaklanmamış olan yetkiler, sırasıyla eyaletlere ve halka bırakılmıştır.

II. BELEDİYE (CITY, MUNICIPALITY) YÖNETİMİNİN YAPISI

Belediyelerin yönetim yapısı ve teşkilatı konusunda belediye başkanlı meclis, profesyonel yöneticili meclis ve kent komisyonu olmak üzere üç temel sistem bulunmakta olup belediye yönetimlerinin tipleri ülkenin her yanında oldukça değişiktir. Ancak hemen hepsinin seçmenler tarafından seçilmiş olan bir merkezi kurulları, yürütme görevlisi ve şehrin işlerini yönetmek için onlara yardım eden çeşitli bölümlerin başkanları vardır.

1-Belediye Başkanı Belediye Meclisi Yönetimi; Amerika Birleşik Devletlerindeki en eski yönetim tipidir. New York bu sisteme en iyi örnektir. Yapısı ulusal ve eyalet yönetimlerine benzemekte, seçimle iş başına gelen Belediye Başkanı yürütme organının başı olmakta çeşitli bölgelerden seçilen meclis de yasama organını oluşturmaktadır. Belediye başkanı, daire başkanlarını ve diğer görevlileri bazen meclisin onayıyla atamaktadır. Belediye başkanının, kente ilişkin yönetmelikleri veto etme yetkisi vardır ve şehir bütçesini hazırlamaktan sorumludur. Belediye meclisi, kentin yasaları durumundaki yönetmelikleri kabul eder. Bu yönetmelikler, yerel yönetimin kurulmasına yetki veren belgeye, eyalet ve ulusal yasalara, eyalet ve ulusal anayasalara uygun olmak zorundadır. Belediye meclisi, emlak vergi oranlarını saptar, ödenekleri yerel yönetimin çeşitli daireleri arasında dağıtır.

2-Komisyon uygulamasında; yasama ve yürütme gücünün her ikisi birden, kent halkı tarafından seçilmiş, sayıları genellikle üç veya daha fazla sayıda bir görevliler grubunda toplanır. Komisyon üyelerinin her biri, yerel yönetimin bir veya daha fazla bölümünün çalışmalarını yönetir. Üyelerden biri komisyon başkanı olarak görev yapar ve yetkileri her ne kadar diğer üyelerle aynı düzeyde ise de, çoğunlukla kendisine belediye başkanı denir.

3-Kent Yöneticisi uygulaması; son 20-30 yıl içinde kentsel sorunların gittikçe artan karmaşıklığı, seçimle işbaşına gelmiş görevlilerde çoğu zaman

rastlanmayan bir yöneticilik uzmanlığını gerekli kılmıştır. Bunun çözümü, yasaları uygulama ve hizmetlerin sağlanması da dahil olmak üzere, yürütme görevlerinin çoğunu iyi yetişmiş ve deneyimli profesyonel kent yöneticisine emanet etmek olmuştur. Bu uygulamaya göre, küçük ve seçimle gelen bir kurul kent yönetmeliklerini hazırlamakta ve uygulanacak siyasetleri belirlemekte, ancak bu kararları uygulamak için parayla profesyonel bir yönetici tutmaktadır. Yönetici, kent bütçesini yapar ve diğer bölümlere nezaret eder. Genel olarak belirli bir hizmet süresi yoktur; yönetici, kurul yaptığı işten memnun olduğu sürece hizmet eder.

a) Belediyelerin Kuruluşu, Yapısı ve Teşkilatı

A.B.D. Anayasası Kongre'ye çeşitli yetkiler vermiştir. Bu yetkilerin arasında vergileri tahsil etmek, Amerika'nın güvenilirliğini kullanarak borçlanmak, yabancı ülkeler ve eyaletler arasında gerçekleşen ticareti düzenlemek, vatandaşlığa kabul edilmenin kurallarını saptamak, para basmak, postane tesis etmek, eyalet ve federal mahkemeleri görevlendirmek, asker toplamak ve "anayasanın kendisine verdiği tüm yetkilerin ve görevlerin yerine getirilebilmesi için gerekli yasaları hazırlamak" yer almaktadır. Fakat Anayasanın hiçbir yerinde eyaletlerin kendi anayasalarını hazırlamasını ve kendi mahkemelerini ve yasal sistemlerini kurmasını yasaklayan bir bölüm yoktur. Eyaletlere tanınan bu özgürlük, eyaletlerin hukuk mevzuatında yer alan yasaların yanı sıra, bireysel hak ve özgürlükler konusunda da geniş ve farklı yorumlara yol açmaktadır. Bu özgürlüğü yerel kademedede bir adım daha ileriye götürdüğümüz takdirde, en küçük ilçe belediye meclisi veya en büyük il belediye başkanının bölgelerini, hizmet verdikleri vatandaşların çıkarlarına en uygun gördükleri şekilde yönetmeyi "anayasal hakları" olarak algıladıkları bir durum ortaya çıkmaktadır.

Federal devlet politikalarının tüm A.B.D. vatandaşlarını doğrudan etkilemesine karşın, seçmenleriyle daha doğrudan ve yakın bir ilişkide olan yerel ve eyalet yöneticilerinin politikalarının vatandaşların günlük yaşamları üzerinde daha etkili olduğu görülmektedir. Devlet okullarının yönetimi, çöplerin toplanması, araba park etme kuralları gibi konular yerel ve eyalet yönetimlerinin vatandaşlarla olan özel ilişkilerinin unsurlarıdır.

Belediyelerin kurulmasında yetki eyaletlere aittir. Ancak, kurulma şartları ve prosedürü, eyaletten eyalete farklılıklar göstermektedir. Bazı eyaletlerde asgari nüfus esas alınırken, diğerlerinde arazi büyüklüğü ön şart olarak belirlenmiştir. **Belediyelerin tüzelkişilik kazanmalarını sağlayan yazılı izinler (*home rule charter*)**, kurulacak belediyenin amacını, hak ve yetkilerini, sahip olduğu imtiyazları ve idare şekillerini belirler. Bu birimlere verilecek yetkiler de

daha önceden tespit edilmiş olan sınıflardan hangisine dahil olduğuna göre değişmektedir.

Belediyelerin kurulması görev ve yetkileri hususunda Amerikan Anayasasında net ve açık bir hüküm bulunmamaktadır. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası 04.03.1789 tarihinde resmen kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bugüne kadar 27 değişiklikten geçmiş dünyanın en eski anayasasıdır. Yerel yönetimler (belediyelerin) kuruluş ve görevleri hakkında kuruluş görev ve çalışmalarına ilişkin olarak Anayasada herhangi bir açık bariz ve net hüküm yoktur. Yalnız belediyeler kendi yasallıklarını kendi eyalet anayasalarından almaktadırlar. Yani Belediyeler kuruluş yetkilerini Federal Anayasadan almamaktadır. A.B. Devletleri Anayasasında 10. değişiklik olarak yapılan, **“Bu anayasa ile Birleşik Devletler’e verilmeyen ya da eyaletlere yasaklanmayan yetkiler, sırasıyla eyaletlere ya da halka aittir.”** değişiklik hükmüyle belediyeler kendi yasal kuruluşlarına hukuki zemin sağlamışlardır.

Bu ülkedeki mahalli idareler federal seviyede anayasal bir düzenlemeye konu edilmemişlerdir. Gerçekten Amerikan Federal Anayasası, mahalli idarelerle ilgili özel hükümlere yer vermemiş, bu konudaki bütün düzenleme yetkilerini eyaletlere bırakmıştır. Buradaki tek sınırlama, eyaletler ile ilgili düzenleme yaparken aynı zamanda Federal Anayasa sınırları içerisinde de kalmaları gerektiridir. Bu durumun bir sonucu olarak mahalli idareler, federal devletin değil, eyaletlerin birer kuruluşudur. Dolayısıyla Belediyeler, ancak eyalet kanunlarının kendilerine verdiği yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirirler. Birçok eyalette özellikle büyük kentler, kendilerine genel yetki veren özerklik beratına (**Home Rule Charter**) (**İdari Bağımsızlık Yetki Belgesi**) sahiptirler. **Buna bir bakıma Belediyenin Kendi Kuruluş ve Yetki Kanunudur** diyebiliriz. Kısaca “homerule” olarak nitelenen bu sistem, belediyelerin yerel ihtiyaçların karşılanmasında kendi kendini yönetme hakkı olarak ortaya çıkmış ve Amerikan eyaletlerinde kanunla tanınan ve Anayasa ile tanınan olmak üzere bu hak iki düzeyde ele alınmıştır. Yerel yönetim anlayışı ise ekonomik, sosyal ve politik süreçlere katılım olarak kendisini göstermiştir. Amerika Birleşik Devletleri’nde özerk belediyeçilik (municipal home rule) akımı, belediyelerin yerel nitelikteki işlerine üye devletlerin (state) ya da eyaletlerin karışmasına izin vermez ve kamusal ve toplumsal hizmetlerle kolluk görevlerini yerine getirebilmeleri için, belediyelere gerekli yetkilerin ve kaynakların verilmesini öngörür. **Bu ilke “hükümetin halka olabildiği ölçüde yakın olması ve her yerel topluluğun yerel nitelikteki işleri kendisinin görmesi”** şeklinde tanımlanabilir.

Belediyeler kuruluş yetkilerinde çok geniş, esnek ve rahattır. Mahalli idarelerin faaliyette bulunduğu bir konu özellikle ve resmen yazılı olarak başka bir yasa ile yasaklanmadığı durumlarda ve bağlı bulunduğu eyaletin de bunu uygun

görmesi ile belediyenin her konuda ilgili eyaleti tarafından yetkili kılınabileceği bir hali göstermektedir. Belediye yönetimlerine eyaletler tarafından yetki belgeleri verilmiştir demiştik. Bu yetki belgeleri, her belediye yönetiminin amaç ve yetkilerini ayrıntılı olarak belirler, ancak kentler birçok yönlerden eyaletlerden bağımsız olarak işlevlerini sürdürürler. Bununla birlikte, halkın tüm diğer gereksinimlerini de karşılayabilmek açısından büyük kentlerin çoğunun federal ve eyalet örgütleriyle çok sıkı işbirliği yapması da son derece önemlidir. Bu amaçla birçok belediyede bu ilişkileri yürütecek ve takip edecek idari birimler tesis edilmiştir ve bu birimlerin önemleri çok fazladır. New York da, sadece bu işlere bakan bir başkan yardımcısı mevcut olup bunun altında, Hükümetler arası İlişkiler, Belediye, Eyalet ve Federal İlişkileri yürüten birbirinden ayrı daireler bulunmaktadır. Belediyelerin yetkileri eyaletten eyalete değişebildiği gibi aynı eyaletlerde kentten kente göre de değişebilmektedir. Her kentin kendine verilen statüye göre hak ve yetkileri vardır. Bu hak ve yetkiler de kentlerin büyüklüğüne ve küçüklüğüne göre değişmektedir. Büyük kentler çok daha büyük haklara sahipken küçük kentlerin hakları daha az seviyelerde olabilmektedir. Hizmetlerinin paylaşımı konusunda hangi hizmeti hangi yerel yönetim kuruluşunun yerine getireceği detaylıca yasalarda belirlenmiştir. Yol yapımından, kablolu televizyonun işletilmesine, kent planlamasından, hastanelerin işletilmesine, adalet hizmetlerinden sosyal yardımlara, okul yönetimlerinden üniversite hizmetlerine kadar birçok görevler yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir.

Bütün belediyeler kamusal faaliyetleri gerçekleştirebilmek için personel istihdam eder ve vergilendirme, borçlanma, sağlık, güvenlik konularında yetkili otonom yapıları vardır. Ayrıca yasa dışı faaliyetleri önler ve cezalandırır, gerekirse güç kullanabilir. Ancak bunun yanı sıra, kuruluşlarına izin veren belgelerdeki (charter) esaslar dahilinde üye devlet (state) (eyalet) tarafından kontrol edilir. Bazı faaliyetleri ise üye devletlerin özel denetimine tabidir. Örneğin vergilendirme için yapacakları değerlendirmelerde kullanacakları yöntemler ve normlar genellikle yönetmeliklerle düzenlenir, gelir kaynakları üye devletlerin anayasaları ile sınırlanır. Ayrıca bunların borçlanmalarının sınırı da üye devletlerin anayasaları tarafından saptanmış ve borçları hakkında rapor vermeleri öngörülmüştür. Kamulaştırma konusundaki yetkileri de genellikle kısıtlanmıştır.

Belediyeler büyük ölçüde özerk birimler olmakla birlikte, aynı zamanda bağlı oldukları eyaletlerin idari ajanlarıdır. Bunun bir sonucu olarak federal devletin müdahalelerine çok büyük ölçüde kapalıdırlar. Aynı şekilde, eyaletlerin yararlandıkları dokunulmazlık hakkına da sahiptirler. Bir başka ifadeyle, eyalet kanunları aksine bir hüküm içermiyorsa, kamusal faaliyetlerinden dolayı belediye tüzelkişiliği aleyhine dava açılamaz.

b) New York City Belediye Yönetimi Hizmetleri

Polis: New York City Belediye Başkanı, beş ilçe başkanlarının, polis ve itfaiye teşkilatlarının doğrudan ilk amirleri olup polis idari mali hukuki her yönü ile Belediye'ye bağlıdır. Polis belediyenin en önemli ve en güçlü bir birimidir. Başkanlar vatandaşların güvenliğini sağlamak için federal hükümetin müdahalesini beklemeden, kendi insiyatiflerini ve bütçelerini kullanarak hareket etmektedirler. Ayrıca New York Belediye Başkanı mükemmel bir ilk müdahale ekibine sahiptir. Mal ve can emniyetini Polis sağlar, New York'taki tüm polis teşkilatı doğrudan doğruya belediye başkanına (Mayor) bağlıdır. Belediyenin içişleri kapsamında sayılacak görevlerinin başında emniyet ve asayiş görevi gelmektedir. Bu anlamda polis teşkilatı, emniyet ve asayiş sağlamada en önemli kurumlardan biridir. Polis teşkilatının görevleri, yargı mekanizması ile doğrudan ilgili olduğu için, bir mahalli hizmet kategorisi olmaktan ziyade, yargı fonksiyonunun bir parçası olarak görülmektedir. New York'ta son yıllardaki suç oranlarında ciddi azalışlar olup şehir eski kötü namını unutturup dünyanın en güvenli şehirlerinden biri olma yolundadır. New York'ta polisin yıllık bütçesi 3.9 milyar dolar olup yaklaşık 38 bin polis memuru görev yapmaktadır. Polis suç işlenmesini önler, yasalara aykırı hareket edenleri yakalar ve trafiği yönetir. Polis örgütlerinin çoğu, yönetim bölgelerine ayrılmıştır ve bu bölgelerin her birinin kendi karakolu bulunur. Bizdeki Polis karakollarına Amerika da "Precincts" denilmektedir. Bir örnek olma açısından 2.5 milyon nüfuslu Brooklyn ilçesinde 23 adet Precinct bulunmaktadır. Bu İlçe karakolları da doğrudan doğruya NY City Police Department'e bağlı olarak çalışırlar. Polis 3 vardiya 24 saat sokaklarda motorize veya yaya üniformalı olarak devriye gezmektedir.

Yangın: Yangına karşı mücadele etmek için kentte, yirmi dört saat görevde bulunan ve kentin belli başlı bölgelerine yerleştirilmiş çok iyi eğitilmiş itfaiye grupları vardır. Yangınla mücadele kadar önemli olan konu yangın çıkmadan önlemektir. Şehir imar yönetmelikleri ne tür ve standartta güvenli inşaat yöntemleri ve malzemesinin kullanılacağını belirler ve bütün binalarda çok geniş tahliye ve çıkışların bulunmasını zorunlu kılar. New York City Belediye Müfettişleri belirli zamanlarda elektrik tellerini, ısıtma tertibatı ve bacaları inceler, yanıcı ve patlayıcı maddelerin güvenli olmayan bir biçimde depolanmaları gibi tehlikeli durumları araştırırlar.

Sağlık ve Kamu Sağlığı: New York City yönetimi, tüketicileri, kokmuş et, bozuk gıda ve temiz olmayan süte karşı korumak için denetleme birimleri bulundurur. Belediye Müfettişleri düzenli olarak, lokantaları, kahveleri fırınları

ve diğer benzeri kuruluşlarını denetleyerek temizlik standartlarını sağlamaya çalışır. Temel görevi salgın hastalıkların çıkıp yayılmasını önlemek olan sağlık dairesi vardır. Sağlık görevlileri, hastalık çıkan yerleri karantinaya alırlar, kişileri hastalığa karşı aşılarlar ve muhtemel hastalık kaynaklarını dezenfekte ederler. New York City Yasası gereği şehirdeki tüm doktorlar bütün salgın hastalıkları sağlık dairesine bildirmekle yükümlüdür. Sağlık görevlileri aynı zamanda doğum ve ölümlerin kayıtlarını tutar ve ölüm nedenlerini belirler. Belediyeye ait hastane ve klinikler bulunmaktadır bu kurumlarda sağlık hizmetleri, bunu ödeyemeyecek durumda olan kimselere ücretsiz olarak sağlanır. Yakın zamanda Belediye şehirdeki evsiz ve yoksullara yardım gibi hizmetleri de temin etmeye başlamıştır. Diğer sağlık görevleri olarak belediye, çöplerin düzenli olarak toplanması sağlar, şehirde ana kanalizasyon sisteminin kurulması, hava kirliliği ve gürültü kontrolü yapar.

Su Şebekesi: Şehre yeterli temiz su sağlama ve basınçla onu borularla her ev ve binaya getirme sorumluluğunu belediye üstlenir. Su dağıtımı genellikle yaygın suyolları şebekesi, havalandırma tesisleri, süzme yatakları ve pompa istasyonlarına bakmakla görevli mühendis ve teknik personeli içeren belediyeye ait su dairesi tarafından yönetilmektedir.

Karayolları: Bu daire caddelerin temizlenmesi ve kaldırımların iyi durumda tutulmasından sorumludur. Bu daire aynı zamanda gelecekteki trafik yollarını planlar, caddelerin, altgeçitlerin, köprülerin yapımına nezaret eder ve trafik akımını kolaylaştırmak için mevcut yolları geliştirir. Yolların bakım ve onarımlarının yapılmasını sağlar.

Eğitim: New York City de bizim ülkemizdeki anlamda belediyenin eğitim görevi yoktur. Belediyeler, okullara imar planlarında yer ayırmak, okul yapmak, inşaatlarını denetlemek ve alt yapıları ile sorumlu olup okulların idare edilmesi ve müfredat programlarının uygulanması, eğitim verilmesi gibi eğitim ve öğretime ilişkin görevler, ilk ve ortaokul düzeylerinde kurulan özel okul bölge sistemleri (School district) tarafından yürütülmektedir. Eğitimle ilgili olarak bundan başka özel mesleki çalışmalar, yetişkinler için gündüz ve akşamları her çeşit dil ve mesleki eğitim kursları da açmaktadır. Kütüphaneler belediyenin sorumluluğundadır. Belediyenin Eğitim görevlerine, tüm ilçelerdeki halk kitaplıklarının sanat galerilerinin ve müzelerin, genel konferans salonları ve öğretmen yetiştirme tesislerinin işlerliğini sürdürmelerini sağlama görevi de dahildir. Brooklyn ilçesinde 67 den fazla halk kütüphanesi vardır. Belediyenin diğer bir eğitim görevi de yükseköğretim ile ilgilidir. Belediye yükseköğretim ve eğitim için, Üniversite, toplum kolejleri Brooklyn Community College gibi (Fakülte yüksekokul) yönetimlerini kurmakta ve finanse etmektir. Manhattan İlçesinde New York Belediyesi bünyesinde dünyaca ünlü City Universty of New York

mevcuttur. Belediye bu üniversite ve yüksekokulları başta mali olmak üzere her konuda desteklenmektedir. Bu destek okullarda okuyan yoksul öğrenciler için de aynen geçerlidir.

Sosyal Yardımlar ve Refah: New York City belediye sınırlarında yaşayan fakir ve muhtaç insanlara belediyelerin doğrudan doğruya nakdi ve aynı yardım yapma gibi bir görevleri olmamakla beraber, ancak çok acil ve olağanüstü afet durumlarında Belediyeler ihtiyaç sahibi fakir ve yoksul vatandaşlarına yardımda bulunabilmektedirler. Bu görevde Belediye teşkilatında kurulu acil yardım ve afet yönetimi idareleri tarafından yerine getirilmektedir. Muhtaç ve fakir kişiler, Federal ve State Hükümetinin Welfare Department'i ve Food Stamps Officeleri tarafından tespit edilmekte, belediyeler vasıtası ile de söz konusu bu kişilere çeşitli yardımlarda bulunmaktadır. Federal Hükümet'in Tarım Bakanlığı Beslenme Dairesi'nin ülke genelinde uyguladığı 'Gıda Kuponu' (Food Stamp) uygulamasından New York'ta 700 bin kişinin yararlandığı belirtilmektedir. Banka hesabı 2 bin dolardan, sahip olunan otomobilin değeri 4 bin 650 dolardan yüksek olmayan her aile belli şartlarda gıda kuponu programından yararlanabilmektedir. Gıda kuponu uygulamasında aylık gelire göre fakirlik sınırı 1 kişilik ailelerde 867 dolar, 2 kişilik ailelerde 1.167 dolar, 3 kişilik ailelerde 1.467 dolar olarak belirlenmiştir. Bu sınırların altında kalanlara kişi başına her ay, 1 kişilik ailelerde 176 dolar, 2 kişilik ailelerde 323 dolar, 3 kişilik ailelerde 463 dolar tutarında gıda kuponu verilmekte kişi ve aileler bu kuponlarla ay içinde istedikleri gıda maddesini satın alma imkânına sahip olmaktadır. New York'ta 8.3 milyon kişi yaşamakta olup New York'ta 5 bölgede yaşayanların sayıları ve kişi başı ortalama yıllık gelirleri birbirinden çok farklıdır. Bronx'da nüfus 1.3 milyon olup kişi başı gelir 13 bin dolar, Queens'de nüfus 2.2 milyon kişi başı gelir 16 bin dolar, Brooklyn'de nüfus 2.5 milyon, kişi başı gelir 19 bin dolar, Manhattan'da nüfus 1.6 milyon, kişi başı gelir 42 bin dolar, Staten Island da nüfus 800, bin kişi başı gelir 27 bin dolardır. New York'ta yaklaşık 3 milyon hane olup hane başına ortalama nüfus 2.60 kişidir. Ortalama hane başına yıllık gelir 38 bin dolardır. Hane başına ortalama gelirin düşük olmasının nedeni, yüksek ve düşük aile gelirleri arasındaki farkın büyüklüğüdür. En üst gelir grubunda aile başı yıllık ortalama gelir 188 bin dolar iken, en alt fakir aile grubunda ortalama yıllık gelir 9.390 dolardır. New York Belediye Başkanı 13 bin aileye yardım desteği için 50 milyon dolarlık bir bütçe olduğunu açıklamıştır. Bu yardım programında bir aileye yapılabilecek yardımın tavanı yılda 6 bin dolar olarak belirlenmiştir. New York Belediyesinin yardımları daha çok fakir ailelerin çocuklarına eğitim ve sağlık yardımları şeklinde olmaktadır.

New York'ta belediyenin en büyük problemlerinden biriside evsizlere barınma yeri bulmak olup Belediyenin özel bir "Evsizler Dairesi" (Department

Of Homeless Services) mevcuttur. Bu daire sağlık ve insan işleri ile ilgili Belediye Başkan Yardımcısının sorumluluğunda faaliyet göstermektedir. Şehirde evi bulunmayan vatandaşlar için bilhassa kış aylarında içinde yaşayabilecekleri bir çok sığınma evleri (Shalter) bulunmaktadır. Barınma evlerine sığınan insanların burada ortalama kalış süresi 1.275 gündür. Barınma evlerinde barınan 35 bin kişinin 20 bini yetişkin 15 bini çocuktur.

Planlama: Şehir yönetimi kentin büyümesini denetleme ve yöneltme için çok ciddi plan gereksinimini duymaktadır. İnşaatların tipini, alanların kullanımını ve kentin çeşitli bölgelerinde ne kadar yoğunluğa izin verildiğini, imar ve inşaat yönetmelikleri belirlemektedir. New York da belediyelerin inşaat izinleri altı aylık bir süre için verilmektedir. Çok zorunlu sebepler olmadıktan sonra inşaatın bu sürede bitirilmesi esastır. İnşaat her aşamada Belediye Müfettişleri tarafından denetlenmektedir.

Eğlence ve Dinlenme: Belediye kamunun sahip olduğu alanları veya özel kişilerin sahip olduğu alanları kamulaştırma ile satın alarak halk için parklar, oyun alanları ve yüzme havuzları yapmaktadır. Brooklyn ilçe belediyesinin Coney Island bölgesindeki eğlence merkezi dünyaca ünlü merkezlerden biridir. Burada son zamanlarda büyük bir yenileme ve inşaat çalışmaları başlatılmış olup Amerika'nın popüler bir turizm ve liman bölgesi olması amaçlanmaktadır.

Kamu Hizmetleri: Elektrik, ısınma, aydınlatma, su ve ulaşım kentleri yaşatan bir kan niteliğindedir. Bazı belediyeler kendi kamu hizmetlerini kendileri yürütür. Diğerlerinde özel kurumlar bu hizmeti görürler, Bu şirketler kent yönetimlerinde sıkı bir biçimde denetlenerek kâr için bu hizmetleri yerine getirirler. Toplu taşımacılık belediyenin sosyal görevidir. New York da bu iş Büyükşehir NTW New (York Transportation Authority “Otobüs-Metro-Tramway-Ferry İdaresi”) tarafından sağlanmaktadır. Disability (Özürlü) olan vatandaşlara belediye olarak her konuda yardımcı olunmakta, ulaşimleri için çok özel tasarlanmış asansörü olan otobüs ve minibüsler kullanıldığı ve bu tür vatandaşların tüm toplum olaylarından yararlanmasının hedeflendiği anlaşılmıştır. Yaşlı sakat ve öğrenciler için otobüs ve metro ücretleri normal fiyatların yarısıdır. Sakatların tüm kaldırımları bu araçların kullanımına uygun olarak yapılmıştır. Tüm kaldırımların imalatı doğrudan belediyenin kendi denetim ve sorumluluğunda olup şehirdeki bütün kaldırımlar aynı standart biçimde ve aynı malzemelerden yapılmıştır.

c) New York Belediyesinin Mali Yapısı

New York Belediye Başkanı Belediye bütçesinin birinci sahibi olup üst yönetici sıfatı ile “bütçe hakkına” sahiptir. Belediye bütçesi doğrudan doğruya yürütme yetkisi bulunan belediye organları tarafından hazırlanmakta, karar

organları da bu bütçe metnini kabul, red veya değiştirme yetkisine sahip bulunmaktadır. Belediye bütçesinin hazırlanması işlemi, belediyedeki yürütme ve yasama organlarının katıldığı bir ekip çalışmasıdır. Bütçe, yürütme organına bağlı bölümlerin başındaki görevlilerin gelecek yıl için mali gereksinimleri konusunda yaptıkları tahminlerle başlayarak, çeşitli aşamalardan oluşur. Yürütme organının başındaki New York belediye başkanı bu tahminleri dikkatlice inceleyerek gereksiz olanları kaldırır ve bütün bölümlerden gelen istekleri bir araya getirerek beş adet ilçenin de içinde olduğu bütünleştirilmiş New York Büyükşehir Belediye bütçesinin tartışılması ve kabul edilmesi için 51 üyeli yasama organına New York City Council'e (Büyükşehir Belediye Meclisine) sunar. Meclisin onayı ile bütçe artık uygulanmaya hazır hale gelmektedir.

ç)Belediyenin Gelirleri

Belediye gelirlerinin yüzde 65'inden fazlası gibi önemli bir bölümünü belediyenin kendi mahalli gelirlerinden oluşmaktadır. Gelirlerin geri kalanı, eyalet hükümeti ve federal hükümet de dahil diğer değişik kaynaklardan elde edilmektedir. Belediye gelirleri içinde New York Eyaletinin yaptığı katkıların payı ortalama üçte biri bulmaktadır. Belediye gerek federal devletten, gerekse eyaletinden önemli miktarda mali yardım almaktadır. Federal devlet, eyaletlere ve mahalli idare birimlerine parasal yardımda bulunurken genel nüfus, kent nüfusu, kişi başına gelir, gelir vergisi hasılası ve vergi toplama gayreti gibi kıstasları kullanmaktadır. Sonuç olarak, federal devletin daha alt birimlere yaptığı yardımların yaklaşık olarak üçte biri eyalete, kalan üçte ikisi ise eyaletteki diğer mahalli idarelere gitmektedir. Belediyenin diğer gelirleri ise kendi teşebbüslerinden elde ettiği gelirler ile çeşitli resim ve harçlar ile borçlanmalardan oluşmaktadır. Mahalli gelirleri ise;

Gayrimenkul vergileri: Arazi ve yapıların yıllık olarak hesap edilen değerleri üzerinden alınan gayrimenkul vergileri, yerel yönetimler için en önemli gelir kaynağıdır. Bu gelir eyalet yönetimiyle paylaşılır. Buna karşılık Eyalet, eğitim hizmetleri, yol inşaatı ve buna benzer diğer işler için yerel yönetimlere yardımda bulunur. Belediye vergi gelirlerinin büyük bir kısmı bu yoldan sağlanmaktadır. Diğer mahalli vergi kaynakları şunlardır.

Kazanç vergisi: Kamu hizmeti yapan şirketlerden alınır.

İmtiyaz vergileri: Özel teşebbüsün, faaliyetleri sırasında yararlandığı karayolları gibi, kamuya ait mal ve tesislerin kullanılması nedeniyle alınan vergidir.

Satış vergileri: Perakende satışlar üzerinden alınır.

Brüt alım-satım vergileri: Ticari ve mali kuruluşlardan alınır.

Eğlence vergileri: Eğlence yerlerine giriş ücretlerinden alınır.

Ruhsat ve izin harçları: Evlenme ruhsatları, köpek ruhsatları, içki, sigara ve diğer malları satma lisansları, eğlence yerleri işletme izni, kara ve deniz avı lisansları ve araba ruhsatlarından alınan bu vergiler eyalet ve yerel yönetimler veya her ikisi tarafından toplanabilir. Mahalli idareler, gelirlerini çeşitli kaynaklardan sağlarlar.

III. NEW YORK (BÜYÜKŞEHİR- METROPOLİTAN) BELEDİYESİ İLE BROOKLYN İLÇE BELEDİYESİ

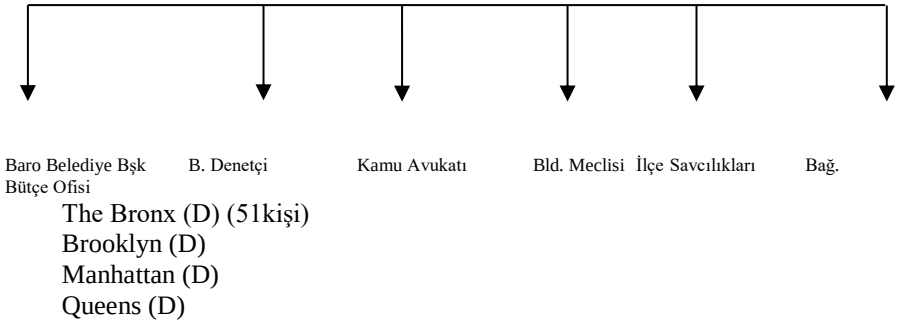
New York Büyükşehir Belediyesi Teşkilat Ve Çalışma Şeması

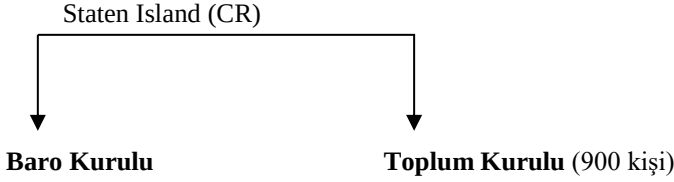
New York şehri ABD'nin nüfus bakımından en büyük kentidir. Aynı isimli New York eyaletinde yer alır. Dünyaca önemli bir siyaset, ticaret, moda, eğlence ve finans merkezidir. Birleşmiş Milletler Genel Konseyi New York kentindeki binasında toplanır. İç nüfusu 8,3 milyon olmasına karşılık yakın çevresindeki yerleşim bölgeleriyle birlikte New York metropolitan bölgesi 21 milyonluk nüfusuyla dünyanın en kalabalık yerleşim bölgelerinden birini oluşturur. Kent 5 bölüme (ilçe) ayrılmıştır: Manhattan, Brooklyn, Queens, Bronx ve Staten Island.

New York kenti 1613 yılında Hollandalılar tarafından New Amsterdam adı altında kurulmuştur. Belediye Teşkilatı 1625 de faaliyete girmiştir. Kent 1664 yılında İngilizlere geçmiş ve New York adını almıştır. 1778 yılında kent 2 yıl süreyle yeni kurulmuş olan Amerika Birleşik Devletleri'nin başkenti olmuş Başkent Washington'a taşındıktan sonra da kentin önemi büyümeye devam etmiştir. Amerika da Devlet Başkanlığı görevinden sonra en güç yöneticilik görevinin New York Belediye Başkanlığı görevi olduğu söylenmektedir.

New York City Mayor (Bağımsız)

Belediye Başkanı





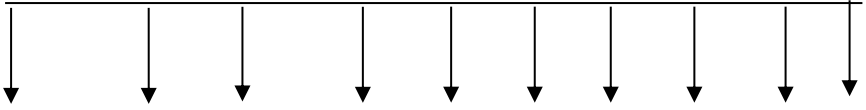
Belediye Başkanına bağlı olan 5 İlçenin Baro, Belediye Başkanları, Baş Denetçi, Kamu Avukatı, Belediye Meclis Üyeleri, Bölge Savcıları ve Bağımsız Bütçe Ofisi Başkanı halkoyu ile seçilerek göreve gelirler.

1- Maaş İdaresi 2- Mali Bilgi Hizmetleri İdaresi ve 3- Tedarik ve Satın alma Ofisi doğrudan doğruya Baş Denetçiye bağlıdır.

City Clerk (Kararlar ve Yazı İşleri Müdürlüğü) Büyükşehir Belediye Meclisine bağlı olarak çalışmaktadır.

Baro (İlçe) Kurulu ile tüm New York'u temsil eden toplum kurulu İlçe Belediyelerinin temsilcileri bir nevi meclis üyeleri olarak görev yaparlar.

Belediye Başkanı



İdari Bşk. Yrd. Eko.Gel.Yrd. Hük. İşl. Yrd. Basan Sek. I.Bşk. Yrd. Danışman İletişim Eğitim Yrd. Hukuk İş. Yrd. Sağlık Yrd.

Belediye Başkanına İdari görevlerinde yardımcı olmak üzere (7) Başkan Yardımcısı ve (1) Kıdemli Danışman (1) Basın Sekreteri ve (1) İletişim Direktörü bulunmaktadır. En önemli görevler 1. başkan yardımcısında toplanmıştır. Bunlara bağlı olarak çalışan birçok farklı görevleri yerine getiren daireler mevcuttur. Bu dairelerin amirliğini yapan New York belediyesinde üst düzeydeki görevliler; Commissioner, President, Director, Executive Director, Coordinator, Chair, Chancellor gibi isimler alıp hepsi (city) belediye meclisince seçilmiş ve belediye başkanı tarafından da onaylanarak bu görevlere atanmış kimselerdir.

Doğrudan Doğruya New York Belediye Başkanına Bağlı Olan İdareler;

- 1- Polis İdaresi,
- 2- İtfaiye İdaresi,
- 3- Acil Yardım Yönetimi,
- 4- Bütçe Yönetim İdaresi,

5- İşçi İlişkileri İdaresi,

6- Danışma Konseyi Hukuk İdaresi,

7- Teftiş Kurulu Başkanlığıdır. Bu idareler bütün emir ve talimatlarını doğrudan belediye başkanından alırlar.

A- İdari İşlerden Sorumlu Başkan Yardımcısına Bağlı Olan İdareler;

1- Şehir İdaresi Servisi,

2- Çöp ve Temizlik İşleri İdaresi,

3- Ulaşım İdaresi,

4- İhale ve Anlaşmalar İdaresi,

5- Şehir Geliştirme Ofisi,

6- Kayıt Ofisi,

7- İmar Müdürlüğü,

8- Çevre Koruma İdaresi,

9- Taksi ve Limuzin Komisyonu,

10- Adalet ve Suç İşleri Koordinatörlüğü,

İdari İşlerden Sorumlu Başkan Yardımcısının İlgili Olduğu Diğer Önemli Bazı İdare, Komisyon ve Kuruluşlar;

Su Kurulu, Ulaşım Finans İdaresi, Öğretmen Emeklilik Sistemi, Polis Emeklilik Kurulu, Belediye Çalışanları Emeklilik Sistemi, İtfaiye Çalışanları Emeklilik Sistemi, Belediye Yardımları Kurulu v.b.

B- Ekonomik Gelişme ve Yeniden Yapılanmadan Sorumlu Başkan Yardımcısına Bağlı Olan İdareler;

1- Ev ve İnşaat Geliştirme ve Koruma İdaresi,

2- Bilgi Teknolojileri ve İletişim İdaresi,

3- Finans Müdürlüğü,

4- Ekonomik Gelişme ve İşbirliği İdaresi,

5- Şehir Planlama Müdürlüğü,

6- Küçük İşler Kayıt Servisi,

7- İş Etik Komisyonu,

8- Film, Tiyatro Radyo ve Tv Yayınları Kurulu.

Ekonomik Gelişme ve Yeniden Yapılanmadan Sorumlu Başkan Yardımcısının İlgili Olduğu Diğer Önemli Bazı İdare, Komisyon ve Kuruluşlar;

Bankacılık Komisyonu, Standartları Onaylama Kurulu, Şehir Planlama Komisyonu, Şehir Spor Kurulu, Ticareti Geliştirme Kurulu, Büyükşehir Ulaşım İdaresi, Kira İzleme Kurulu, Vergi Kurulu, Birleşmiş Milletleri Geliştirme Kurulu v.b.

C- Federal, Eyalet ve Belediye Hükümetleri Arası İlişkileri ile ilgili İşlerinden Sorumlu Başkan Yardımcısına Doğrudan Doğruya Bağlı Olan İdareler;

- 1- Hükümetler arası İlişkiler İdaresi,
- 2- Şehir İlişkileri İdaresi,
- 3- Eyalet İlişkileri İdaresi,
- 4- Federal İlişkiler İdaresi,
- 5- Kayıt ve Bilgi İdaresi.

Federal ve Eyalet Hükümeti İşlerinden Sorumlu Başkan Yardımcısının İlgili Olduğu Diğer Önemli Bazı İdare, Komisyon ve Kuruluşlar;

Seçim Kurulu, Seçim Finans Kurulu, Seçimlerin Yenileştirilmesi Kuruludur.

D- 1.Başkan Yardımcısına Doğrudan Doğruya Bağlı Olan İdareler;

- 1- Danışman,
- 2- Park ve Rekreasyon İdaresi,
- 3- Randevu Müdürlüğü,
- 4- Tüketici ve Halkla İlişkiler İdaresi,
- 5- Konaklama Ofisi,
- 6- Özel Projeler ve Önemli Toplum Olayları İdaresi,
- 7- Şehri İlgilendiren İşler Koordinasyonu Yönetimi,
- 8- Sanat Komisyonu,
- 9- İdari İşler Servisi,
- 10- Zaman ve Program İdaresi,
- 11- Kültür İlişkileri İdaresi,
- 12- İnşaat Yapı ve Dizayn Müdürlüğü,
- 13- Yeşil alanları Koruma Komisyonu,
- 14- Belediye Fonları İdaresi,
- 15- Yazı İşleri Müdürlüğü,

16- Birleşmiş Milletler Komisyonu, Konsolosluklar, Diplomatik Temsilciler ve Protokol İdaresi,

17- Kadınla ilgili İşler Komisyonu.

E- 1.Başkan Yardımcısının İlgili Olduğu Diğer Önemli Bazı İdare, Komisyon ve Kuruluşlar;

Kültür İşleri Danışma Komisyonu, Amerikan Doğa Tarihi Müzesi İdaresi, Amerikan Film Müzesi İdaresi, Halk Kütüphaneleri, Merkez Parkı İdaresi, Modern sanatlar Müzesi, Botanik Bahçesi, Bale, Opera, Tiyatro, Zooloji Müzesi, Çağdaş sanatlar Enstitüsü, Müzik Akademisi, Çocuk Müzesi, v,b.

E- Eğitim ve Toplum Gelişmesi ile ilgili Başkan Yardımcısına Doğrudan Doğruya Bağlı Olan İdareler;

- 1- Eğitim İdaresi,
- 2- Okul Yapım ve İnşaatları İdaresi,
- 3- New York Ev İdaresi,
- 4- Gençlik ve Halk Eğitim İdaresi,
- 5- City Universty of New York.

Eğitim ve Toplum Gelişmesi ile ilgili Başkan Yardımcısının İlgili Olduğu Diğer Önemli Bazı İdare, Komisyon ve Kuruluşlar;

Şehir Üniversitesi İnşaat Fonu, Eğitim Binaları Yapım Fonu,

F- Hukuk İşleri Müşavirliği ile ilgili Başkan Yardımcısına Doğrudan Doğruya Bağlı Olan İdareler;

- 1- Adalet İşleri Koordinatörü,
- 2- Mahkemeler ile İlişkiler Ofisi,
- 3- Aile içi Şiddeti Önleme Ofisi,
- 4- Belediye Adalet İşleri Komitesi,
- 5- İnsan Hakları Komisyonu,
- 6- Göçmen İşleri Komisyonu,
- 7- Engelli Vatandaşlar Ofisi,
- 8- Gazi İşleri Ofisi.

Hukuk İşleri Müşavirliği ile ilgili Başkan Yardımcısının İlgili Olduğu Diğer Önemli Bazı İdare, Komisyon ve Kuruluşlar;

Vatandaş Şikâyetlerini İnceleme Kurulu, Polis Yolsuzlukları ile Mücadele

Komisyonu, Seçmen Yardımları Komisyonu, v.b.

G- Sağlık ve İnsan İlişkileri ile ilgili Başkan Yardımcısına Doğrudan Doğruya Bağlı Olan İdareler;

- 1- Yaşlılık İdaresi,
- 2- Çocuk Hizmetleri İdaresi,
- 3- Aile Servisi Koordinatörü,
- 4- Sağlık ve Akıl Sağlığı İdaresi,
- 5- Sağlık ve Hastaneler Birliği,
- 6- İnsan Kaynakları ve Sosyal Servis İdaresi,
- 7- Evsizler İdaresi,
- 8- Çocuk Adaleti İdaresi,
- 9- İslahevi İdaresi,
- 10- Şartlı tahliye Ofisi.

Sağlık ve İnsan İlişkileri ile ilgili Başkan Yardımcısının İlgili Olduğu Diğer Önemli Bazı İdare, Komisyon ve Kuruluşlar;

Sağlık Kurulu, Hayvan Bakım ve Kontrol kurulu, HIV ve İnsan Sağlığı Planlama Konseyi, Tıbbi Danışmanlar Kurulu, İlk Yardım ve Tedavi Kuruludur.

New York Mayor..... Republican party (şu an bağımsız)

The Bronx (borough president) Demokrat parti

Brooklyn (borough president)..... Demokrat parti

Manhattan (borough president)..... Demokrat parti

Quens (borough president) Demokrat parti

Staten Island (borough president)..... Cumhuriyetçi Parti'ye mensup belediye başkanları (borough president) tarafından yönetilmektedir.

New York Eyaleti yaklaşık 22 milyon nüfusa sahip olup, mahalli idareler yapılanmasında 57 County (İl Özel İdaresi) 62 City, 932 Town, 553 Village yönetimi mevcuttur. New York Belediyesinde ilk belediye kuruluşu 1625 yılına, Hollandalılara dayanmaktadır. Şehir daha sonra İngilizlerin eline geçmiş en son olarak da Amerika Birleşik Devletlerinin bir şehri olmuştur. New York'a bağlı bir alt ilçe olan Brooklyn'in ilk ilçe belediye başkanı (borough president) 1897 yılında seçilmiştir.

New York Belediye başkanının, kente ilişkin yönetmelikleri veto etme yetkisi vardır ve şehrin bütçesini hazırlamaktan sorumludur. Büyükşehir Belediye meclisi, kentin yasaları durumundaki yönetmelikleri kabul eder ve böylelikle yasama görevini yürütür. Bu yönetmelikler, yerel yönetimin kurulmasına yetki veren belgeye, eyalet ve ulusal yasalara, eyalet ve ulusal anayasalara uygun olmak zorundadır. Belediye meclisi, emlak vergi oranlarını saptar, ödenekleri yerel yönetimin çeşitli daireleri arasında dağıtır.

Brooklyn (borough president) tüm Brooklyn ilçesinin New York Metropolitan-Büyükşehir Belediyesi- (NYCity) nezdinde avukatlığını ve savunuculuğunu yapmaktadır. Birinci görevi Baro'nun çıkarlarını ve önceliklerini korumaktır. Bu görevi hem New York Eyaleti, hem de Birleşik Devletler yönetimine Federal yönetime karşı da aynıdır. Baro Başkanı yıllık NYCity bütçesinin hazırlanmasında ve uygulanmasında doğrudan görevli olup başta kendi ilçesinin öncelik hak ve menfaatlerini gözeterek, (metropolitan city) Büyükşehir belediye meclis üyeleri ile birlikte Büyükşehir bütçesini hazırlamaktan sorumludur. Yani İlçe Belediye Başkanının buradaki en önemli görevi temsil ettiği kendi ilçesine Büyükşehir belediyesinden ne kadar büyüklükte bütçe ayırtabildiğidir.

New York şehri New York City Mayor (New York Metropolitan – Büyükşehir) Belediye Başkanı ile buna bağlı olarak faaliyette bulunan (5) İlçe belediye başkanları (baro başkanı Borough President) tarafından yönetilmektedir. İlçe Belediye Başkanlarına Mayor değil de (Borough-Baro President-Başkan) denilmektedir. Baro Başkanının (Borough President-İlçe Belediye Başkanı) en önemli imar görevi ilçe sınırlarındaki arazi kullanımı ve mülkiyetleşme (yapılaşma) kararlarını incelemek ve gözden geçirmek, imar yasalarına uygun olmasını sağlamaktır. Diğer önemli bir görevi de belediye yönetiminin başı olarak belediye birimlerinin düzgün bir şekilde çalışmasını ve düzenli yürümesini sağlamaktır.

Büyükşehir Belediyesinde her bir ilçe temsilcilerinden oluşan (Baro Board) (İlçe Kurulu) ile Community Board (Toplum Kurulu) mevcuttur. Asıl belediyenin yasama organı görevini yapan New York City Council (büyükşehir belediye meclisi) 51 kişidir. Bu meclisin içindeki Brooklyn city council üye sayısı (16) kişidir. New York Büyükşehir Belediyesinin community board'ı toplam (900) kişidir. Bu seçilen 900 kişi New York'un 5 ilçesinden gelen temsilcilerdir. Bu toplum kurulunun içinden de her ilçeyi temsil eden Borough Boards (Baro Kurulu) üyeleri seçilmektedir. Bunların sayısı ilçelerin büyüklüğüne göre değişmektedir. Brooklyn'nin Community Board temsilcileri ilçenin 65 ayrı mahallesinin (district) temsilcisi olarak seçilmişlerdir. Bu Kurulun fiili gücü olmamasına rağmen danışma gücü yüksektir. İlçe Belediyesi Başkanı (Baro başkanı) bu kurul içinden birisini arazi kullanımının denetimi için Şehir Planla-

ma Komisyonuna üye görevli olarak atar. Yine baro başkanı diğer bir kişiyi de Eğitim Komisyonuna üye olarak atar. Bu görevli baronun sahip olduğu toprakların ve arazinin özel kullanıma açılmasına ve yasalara uygun şekilde yapılaşmaya izin verir. Baro Başkanı aynı zamanda belediye birimlerinin halka hizmet etmesine nezaret eder. İşlemlerin takibini yapar ve bunların işleyişinde problemler varsa yok edilmesine çalışır. NY City Yasasının 197. maddesine göre İlçe Belediyesi Başkanı'nın görevleri belirtilmiştir. Buna göre başkanın en önemli görevleri:

1- Belediyeye vatandaşların kullanımına sunum için yeni konutların kazandırılması (Burada şehrin düşük ve sabit gelirli kısmının belediyenin ürettiği bu konutlardan gerek kiracı gerekse mülk sahibi olarak faydalanmalarını amaçlamıştır. 2007 yılı için bir örnek vermek gerekirse 1 yatak odalı dairelerin aylık kirası 660 \$ olup bu tür kira evlerden yararlanacak kişilerin yıllık gelirlerinin de 28.320 – 33.984 \$ arasında düşük gelirli kişilerden olması başvuru şartı olarak ileri sürülmüştür. Bu tür mülkiyeti belediyeye ait binaların yapım ve kiralama işleri Department of Housing Preservation and Development İdarelerince yürütülmekte olup, bunlara ilişkin ilanlar günlük gazetelerde yayınlanmaktadır.),

- 2- Kamu eğitim seviyesinin yükseltilmesi,
- 3- Sağlık sistemindeki eşitsizliklerin kaldırılması,
- 3- Suç oranlarının düşürülmesi,
- 4- Belediye sınırlarında ekonomik gelişmesinin sağlanması,
- 5- Belediye sınırlarında iş fırsatlarının geliştirilmesi.” olduğu anlaşılmaktadır.

Amerikan eyalet ve yerel yönetimini karakterize eden yönetsel, siyasal ve mali modernizasyon, sadece kamu hizmetlerinin temin ediliş şeklini değiştirmekle kalmamış, yönetimlerin idare şekillerini de değiştirmiştir. Böylelikle yönetimler, hizmet verdikleri toplumları daha doğru şekilde temsil etmeye, görüşmelerde daha şeffaf, seçmenlerinin isteklerine daha duyarlı ve sıradan vatandaş için daha ulaşılabilir olmaya başlamışlardır.

1932 yılında görülen New State Ice Company - Liebmann davasında görevli olan A.B.D. Yargıtay Yargıcı Louis D. BRANDEİS şöyle demiştir: **"Bir eyaletin, diğer eyaletleri etkilemeden, kendi vatandaşlarının isteği doğrultusunda, bir laboratuvar kapsamında yeni sosyal ve ekonomik deneylere atılması federal sistemin bir nimetidir."** Brandeis'in bu görüşü 1932 yılında ne kadar geçerli ise bugün de aynen öyledir. Bu durum Amerikan eyalet ve yerel yönetiminin ne kadar esnek, yenilikçi, zorlukları karşılamaya istekli ve değişime hazır olduğunu ispat etmektedir.

SONUÇ

Amerika Birleşik Devletlerinde belediyeler federal seviyede anayasal bir düzenlemeye konu edilmemişlerdir. Gerçekten Amerikan Federal Anayasası, mahalli idarelerle ilgili hükümlere yer vermemiş, bu konudaki bütün düzenleme yetkilerini eyaletlere bırakmıştır. Buradaki tek sınırlama, eyaletlerin belediyeler ile ilgili düzenleme yaparken aynı zamanda Federal Anayasa sınırları içerisinde de kalmaları gerektiğidir. Belediyeler ile ilgili tüm düzenlemeleri eyaletler yaparlar. Bu durumun bir sonucu olarak mahalli idareler, federal devletin değil, eyaletlerin birer kuruluşu olarak gözükmekte ve mahalli idareler, federal devletin değil de eyaletlerin idaresi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, belediyeler ancak eyalet kanunlarının kendilerine verdiği yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirirler. Özellikle büyük belediyeler, kendilerine genel yetki veren özerklik beratına (*home rule charter*) (*yetki belgesi*) sahiptirler. Bunun anlamı, eyalet yasaları ve kendi beratları sınırlamamak kaydıyla bu belediyeler, her tür faaliyette bulunma hak ve yetkisine sahiptirler. Bu kurallara göre belediyeler (yerel hükümetler), kullanmaları resmen yasaklanmamış olan tüm yetkileri kullanma hakkına sahiptir. Kentler bu şekilde günün sorunlarına cevap verebilmek için çok daha fazla esneklik kazanmıştır.

Söz konusu bu “Home Rule Charter” a her Belediyenin kendi kuruluş ve yetki kanunudur diyebiliriz. Belediyeler kuruluş yetki ve görevlerinde bizim tahmin edemeyeceğimiz ölçüde geniş, esnek ve rahattır. Mahalli idarelerin faaliyette bulunduğu bir konu özellikle ve resmen yazılı olarak başka bir yasa ile yasaklanmadığı durumlarda ve eyaletinin de bunu uygun görüp yetkilendirdiği durumda belediye her tür konuda yetkili ve görevli olmaktadır. Bu çerçevede, ABD bir “devlet” organizasyonu olarak dünyadaki en başarılı oluşumlardan birini temsil etmektedir. ABD'nin bu başarısı kuşkusuz toplumsal kaynakları etkili ve verimli kullanmasından gelmektedir. Buradan yola çıkarak, ABD'de çeşitli düzeylerdeki kamu yönetimleri arasında başarılı bir hukuki, idari ve mali paylaşımın uygulandığı söylenebilir.

1- New York Büyükşehir belediyesinin kuruluş yapısı ile ilgili olarak; sayıları (5) olan New York ilçe belediye başkanları kendi ilçeleri için seçimle göreve gelmelerine, New York Eyaletinden aldıkları kendi yetki belgeleri bulunmasına rağmen, ilçe belediyesi olarak kendilerine ait bağımsız bir bütçeleri bulunmamaktadır. İlçe belediye bütçeleri Büyükşehir Belediyesi bütçesi ile bütünleşmiş haldedir. İlçe belediyeleri bizdeki bir halk deyişi ile Büyükşehir belediyelerine “göbeklerinden bağlıdır.” Yani bizim ülkemizdeki ilçe belediyelerimizin sahip olduğu kadar geniş yetki ve sorumluluğa sahip değildir ve ayrıca bir o kadar da bağımsız değildir. İlçe belediyeleri birçok konuda

Büyükşehir belediyesi ile beraber ortak hareket etmek zorundadırlar. Bu nedenle hem Büyükşehir hem ilçe belediyeleri uygulamaya yönelik tüm işlem ve kararları ve en önemlisi bütçelerini müştereken birlikte görüşerek hazırlamaktadırlar. Bu türlü bir idari yapılanmanın neticesinde; İhale ve Harcama yetkisi sadece Büyükşehir Belediyelerine ve Başkanlarına ait olmakta bu yüzden de İlçe Belediyeleri başta bütçe hazırlanırken bütçeye çok iyi müdahil olmak zorundadırlar. New York da İlçe belediyeleri, ancak Büyükşehir bütçesinden kendilerine ayırtabildikleri oranda ve miktarda kendi bütçe imkanlarına sahip olabilmektedirler. New York Büyükşehir belediyesine bağlı Bronx ilçe belediyesinin Demokrat parti, Brooklyn ilçe belediyesinin Demokrat parti, Manhattan ilçe belediyesinin Demokrat parti, Queens ilçe belediyesinin Demokrat parti, Staten Island ilçe belediyesinin Cumhuriyetçi Konservatif partiye mensup belediye başkanları olduğu ve New York Büyükşehir Belediye Başkanının da Cumhuriyetçi partiye (şu an bağımsız) mensup belediye başkanı oldukları düşünüldüğünde ilçe belediye başkanlarının ilçeleri adına Büyükşehir Belediye Başkanı ile çok iyi ilişkiler içinde olmaları gerektiği sonucu da çıkmaktadır.

New York Belediyesindeki bu uygulama bizim 1980 yılından önceki Ankara Belediyesi yönetimine bir ölçüde benzemektedir. Bilindiği gibi 1980 öncesi şimdiki Büyükşehir belediye yönetimleri yoktu, şu anki Yenimahalle ilçe belediyemiz o zamanlar Ankara Belediyesine bağlı bir Şube Müdürlüğü olarak tanınmaktaydı. New York örneğinde; Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin müşterek hazırladığı ve kullandığı ortak bir bütçe olmakta, ilçe belediyelerinin kısıtlı yetki görev ve sorumluluk özellikleriyle, sanki Büyükşehir Belediyesine bağlı idareler gibi gözükmemektedirler. İlçe Belediyelerinin harcama ve ihale konusunda, kendilerine ait müstakil yetki sorumluluk ve görevleri bulunmamaktadır. İlçe belediyelerinin teşkilat yapıları bakımından da Büyükşehir belediyesi teşkilat yapısından farklı ve çok daha zayıf olup, İlçe belediyeleri adete sadece New York Büyükşehir Belediyesinin İlçelerde birer temsil makamı gibi gözükmekte, bu belediyelerde ihale, harcama ve müstakil bütçe birimleri teşkilatı bulunmamaktadır. İlçe Belediyeleri kendilerine New York Büyükşehir Belediye bütçesinden ayrılan para ile yetinmektedirler. O halde ise Büyükşehir belediye bütçesi hazırlanırken ve yürütme ile ilgili meclis ve komisyon kararları alınırken ilçe belediyeleri haklarını çok iyi korumak ve savunmak durumunda kalmaktadırlar. İlçe Belediye Başkanları ve İlçe belediye meclisi üyeleri bu nedenle katıldıkları Büyükşehir belediye meclisi toplantıları ve bütçe görüşmelerinde kendi ilçelerinin hak ve menfaatlerini çok iyi savunmak korumak ve temsil etmek durumundadırlar. Bu nedenle New York Büyükşehir Belediye

Meclisi toplantılarında görüşmeler büyük bir rekabet ve tartışma ortamı içerisinde yürütülmektedir. Bu hususta, büyük şehirlerde stratejik planlamanın ilçelerle birlikte bir bütün olduğu en iyi planlama ve organizasyonun ancak Büyükşehir ortamında gerçekleştirilebileceği, bu yüzden yürütme ile ilgili kararların alınması, bütçenin hazırlanması, bütçenin yürütülmesi, ihalelerin ve harcamaların en iyi takip edilmesi kabiliyet ve yeteneğinin ancak Büyükşehir belediyelerinde olduğu izlenimini vermektedir. Netice olarak 8.3 milyon nüfusa sahip New York City de her konuda son söz ilçe belediye başkanlarının değil de Büyükşehir Belediye Başkanının (Mayor)'un iki dudağı arasında bulunmaktadır. Çünkü bütçeye ve harcamaya sadece Büyükşehir Belediye Başkanı hükmetmektedir.

2- New York'taki bu durum (Büyükşehir ve ilçe belediyeleri için tek bir bütçe olması, ihalelerin ve harcamaların sadece büyükşehirde yapılması) düşünüldüğünde; New York Büyükşehir Belediyesinde yapılan ihale ve işlemlerin, ilçe belediyelerinde yapılanlara göre, daha düzgün ve doğru olduğu sonucunu doğurmaktadır. Büyükşehirlerde görev yapan çok sayıda işinin uzmanı ve teknik personel bulunması ve ilçelere göre çok daha kapsamlı bir denetim ve kontrol sistemin mevcudiyetinden dolayı yapılan iş ve hizmetlerinin daha düzgün, dürüst ve sağlıklı olmasını sağladığı, ihale işlemlerinin daha kaliteli, konusunda uzman olan teknik personelce çok daha iyi hazırlandığı, tüm işin usulünce yürütülerek sonuçlandırıldığı ve denetlendiği, harcama usul ve işlemlerinin de yasalara, gerçeğe ve muhasebe kayıt ve ilkelerine çok daha uygun bir biçimde tutulmasını sağladığı, neticesinde kamu parasının ziyan edilmesinin küçük ölçekli ilçe belediyelerine göre çok daha fazla oranda engellediği düşünülmektedir.

Bizim Ülkemize gelindiğinde, bilindiği gibi halen 2000 nüfuslu birçok küçük kasaba belediyesi mevcut olup bunların birçoğunda Kamu İhale Kanununun şart koştuğu 5 kişilik ihale Komisyonunu oluşturacak kadar dahi teknik bilgi beceri ve uzmanlığa sahip personel bulunmamakta, uygulama için bazen diğer komşu idarelerden geçici olarak alınan görevlilerle ihale işleri yürütülmeye çalışılmaktadır. Daha işin başında personel eksikliği ve yetersizliği güçlükleri ile yapılan bu tür ihalelerin ve harcamaların ne kadar amacına uygun olduğu, amaçlanan hizmetin ne ölçüde doğru dürüst ve sağlıklı yapıldığı tartışma konusu olabilir. Bizde 2000 nüfusa sahip en küçük kasaba belediyemiz ile nüfusu 14 milyonu aşan İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, bütçe süreci, ihale ve harcama yetki görev ve sorumluluğu derecelenmesinde herhangi bir farklılık yoktur.

Modern kamu yönetiminde kamu idarelerinin, planlı hizmet sunma, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma, en sonunda yaptıkları uygulamayı etkin bir şekilde izleyip değerlendirme görevleri vardır. Bunun içinde idarelerin muhakkak belli bir ölçekte, fiziki, idari, nüfus ve mali büyüklükte olması zorunluluğu vardır. 14 milyon nüfuslu bir belediye ile 2 bin nüfuslu en küçük bir belediyeyi bu ortamda karşılaştırsak neleri? nasıl? ne kadar? ne kadar zamanda ? kaç paraya? ve kimlerle? gerçekleştirebileceğini çok iyi düşünmeliyiz.

Bizim belediyelerimiz 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile tüm belediyelerimiz aynı zamanda 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri kanunu hükümlerine de müştereken tabidir. Bizde her iki tür belediye (büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler) kendi bağımsız bütçelerine sahip olup, kendileri müstakilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile İhale Kanunu uygulamakta ve kendi bütçelerinden harcamada bulunabilmektedirler.

Yukarıdaki New York Büyükşehir Belediyesi ile Brooklyn İlçe Belediyesi örneği düşünüldüğünde, ülkemizdeki en küçük belediye ile en büyük belediyenin, birbirinin aynı olarak kendi bağımsız bütçe imkânına, bağımsız bütçe uygulamaları ve harcamalarında bulunabilmelerine ve aynı kanunlardaki yetki, görev ve sorumluluklara sahip olmaları durumu düşünüldüğünde, bu idarelerin amaçladıkları mahalli hizmetleri ne ölçüde “etkili verimli ve tutumlu” olarak yerine getirebilecekleri hususu tartışmalıdır.

Bu nedenle idari sistemimizde, mahalli idarelerin rasyonel bir biçimde hizmet sunmaları için belediyelerin hangi ölçekte ne kadar yetki görev ve sorumlulukla donatılması gerektiği, belediyeler arasında ölçüğe göre yetki, görev ve sorumluluk kademelendirmesi yapılması gerekir gerekmediği sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu itibarla 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunun bu yönleriyle yeniden değerlendirilmesinde fayda olacağı düşünülmektedir.

3- Son söz olarak, Avrupa Birliği mahalli idareler özerklik şartı gerekleri tekrardan göz önüne alınmak suretiyle, Ülkemizde mahalli vergiler hususunda belediyelerimize çok daha fazla yetki görev ve imkân sağlanmalı, mahalli idare gelirleri mevzuatında yapılacak kanuni düzenlemelerle, durumun belediyeler lehine daha da geliştirilmesi, belediyelere daha da artan oranda emlak vergisi toplama yetkisi verilmesi, taşıt vergileri ile trafik cezalarının belediyelerce tahsil edilmesi, belediyelerin gelir vergisinden daha fazla oranda pay almaları sağ-

lanmalı, Belediyeye kaynak olacak yeni vergi veya harçlar (Evlenme ruhsatları, köpek ruhsatları gibi) ilave gelir kalemlerinin belediyelerimize kazandırılması faydalı olacaktır.

KAYNAKLAR

A.B.D. Dışişleri Bakanlığı Elektronik Dergisi.

Eyalet Ve Yerel Yönetim Ekim 2003 Cilt 8 sayı 2.

ANDRİSANİ, Paul J. and Simon Hakim and E.S. Savas, eds, The New Public Managment: Lessons from Innovating Governors and Mayors. Boston, Kluwer Academic, 2002.

AYHAN Ufuk, Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler Sayıştay dergisi 70. sayı.

BÜLBÜL Duran, Kırıkkale Üniversitesi, Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması, A.B.D. örneği, C.Ü.İ.İ.Bilimler Dergisi 2. Cilt.

BOWMAN, Ann O'M, State and Local Government,, Boston, Houghton Mifflin, 2003.

HARRİS, Michael and Rhonda Kinney, eds, Innovation and Entrepreneurship in State and Local Government, Lanham MD, 2003.

KEMP, Roger L., ed. How American Governments Work: A Handbook of City, County, Regional; State and Federal Operations. Jefferson NC, Mc Farland, 2002.

NADAROĞLU Halil, Mahalli İdareler, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1994.

SCHRODER, Richard C. Amerika Birleşik Devletleri Devlet Yapısı Amerikan Enformasyon Programlar Dairesi, Birleşik Devletler Dışişleri Bakanlığı - Ankara. 2000.

TÜRKER Muammer, Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı - Ankara. 1999.

A.B.Devletleri Eyalet ve Yerel Yönetimleri İle İlgili Haberler bulunan Web Siteleri:

<http://www.centerdigitalgov.com/center/media/BOB2002pt1.pdf>

<http://www.census.gov/govs/www/index.html>

<http://www.csg.org/csg/default>

<http://www.digitalgovernment.com/>

<http://www.excelgov.org>

<http://www.govleaders.org/>

<http://www.loc.gov/global/state/stategov.html>

<http://www.milliyet.com.tr/>

<http://www.ncsl.org>

<http://www.nycity.gov/>

<http://www.statelocalgov.net/>

KOLLUK KUVVETLERİNİN ZOR KULLANMA YETKİSİ

Dr. Celal DİNÇER*

1- KOLLUK TEŞKİLATININ DOĞUŞU

1.1. Giriş

Güvenlik, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. İster toplum, isterse fert ölçeğinde olsun, huzur ve güven arayışı insanoğlunun ilk var oluşundan günümüze kadar, günümüz de dâhil geçerliliğini koruyan bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsanlık tarihinde, ilk yerleşik düzene geçildiği andan itibaren insanlar arasında emniyet, asayiş, huzur ve düzen ihtiyacı var olmuştur. İnsanlar birlikte yaşamaya başladıkları ilk andan itibaren, toplumsal kuralları koruyan görevliler seçmişlerdir.

“Her insan kendini göz önünde bulundurarak şöyle bir düşündüğünde, kendisinin veya çok yakınlarının hayatını tehlikede hissettiği anlarda, diğer bütün ihtiyaçlarının anlamını yitirdiğini görecektir. Bu açıdan insanlık tarihine, toplumların kendi huzur ve güvenlerini sağlayacak devlet gibi örgütler oluşturarak hayatta kalabilme mücadelesi şeklinde de bakılabilir. Zaten günümüz modern devlet anlayışı; devlet otoritesin ve kanun hâkimiyetinin sağlanarak, kişilerin temel haklarının, vicdani ve fikri hürriyetlerinin, vatandaşın can, mal ve namus güvenliğinin korunması ile ülke içinde toplum huzurunun tesisi üzerine bina edilmiştir”.¹

“İlk çağ filozoflarından Aristo’nun insanlığın en önemli ve medeni buluşlarından biri olarak tarif ettiği polislik, bu açıdan bir uygarlık mesleği ve simgesi olarak da görülebilir”.²

* Ankara Vali Yardımcısı

¹ Cavit Akın, Türk Toplum Düzeninde Polis ve Önemi, AB Sürecinde Türk Polisi Konulu Uluslararası Sempozyum Bildirileri, Polis Akademisi, 1996 Ankara, s. 115

² Remzi Fındıklı, Kimlik Olgusu ve Polislik Mesleğinin Özellikleri, Türkiye’de Suç ve Polislik, Şubat 2001 Ankara, s.95

Daha ilk çağlarda yapılan bu tespite rağmen “güvenlik hizmetleri insanlık tarihine göre günümüze çok yakın sayılabilecek 18 yy. Sanayi Devrimi sonrasında, modern anlamda polis örgütlenmesine geçerek amatörlikten kurtulabilmiştir”.³ Diğer bir deyişle bu tarihten sonra, dünyada polislik bir meslek haline dönüşerek profesyonel manada ifa edilmeye başlamıştır.

Tarih boyunca değişik isim ve teşkilatlarla ortaya çıkan kolluk kuvvetleri toplumun yapısına, gelişmelere ve topluma yönelik tehlikelerin boyutlarına göre değişikliklere uğramıştır. Günümüzde genel anlamda Jandarma ve Polis teşkilatı olarak ortaya çıkmıştır. Yukarıda belirttiğimiz gibi güvenlik ihtiyacı, insanların tarihi açıdan duydukları en eski ihtiyaçtır ve bu temel ihtiyaç; “Devlet” denen olgunun, en önemli görevi olarak kabul edilmektedir. Güvenlik hizmetleri, tarihi açıdan bütün devletlerde, silahlı ve hiyerarşik açıdan askeri veya sivil idarecilere bağlı kolluk teşkilatları tarafından yerine getirilmiştir.

“Tarihi süreç itibariyle, Devlet tarafından verilen kamu hizmetleri içerisinde en önemlisini teşkil eden güvenlik hizmetleri, başta askeri kuvvetler ile yürütülürken, zaman içerisinde yerini profesyonel kolluk teşkilatlarına bırakmıştır. Kolluk teşkilatı dünyada modern manada ilk defa 1820 yılında Londra’da kurulmuştur.”⁴

Adı ne olursa olsun toplum içerisinde düzen, güvenlik ve tasarruf emniyetini sağlamaya ve temelde suç işlenmesini önlemeye yönelik sınırlamaların bütünü genel idari kolluk tedbirleridir. Söz konusu güvenlik hizmetlerini yerine getiren kuruluşlar da genel idari kolluk teşkilatlarıdır.

1.2. Türkiye de Kolluk Kuvvetlerinin Tarihi Gelişimi

Kolluk kuvveti (polis) en genel anlamıyla “bir ülkenin sükûn, güvenlik, sağlık ve düzenini sağlamak ve korumak amacıyla idare tarafından alınan ve yürütülüp gerçekleştirilmesi bir takım müeyyidelerle sağlanan genel ve özel önlemleri ve bu amaçla yerine getirilen hizmetlerin tümünü” ifade eder.

Ülkemizde devlet ve toplum geleneğimize bakıldığında, kolluk hizmetlerinin dönemlere göre değişik isim ve organizasyonlarla karşılandığı görülmektedir. Bu konuda Osmanlı öncesi dönemlere çok tafsilatlı değinmeye gerek görülmemektedir. Çünkü özellikle “Osmanlı’nın ilk dönem güvenlik teşkilatlanmaları daha önceki geleneğin bir benzeri şeklinde oluşmuştur”.⁵

Burada daha çok Cumhuriyet sonrası gelişmelere yer verilecektir.

³ İbrahim Cerrah ve Emin Semiz, Polislikte Meslek Etiği, Türkiye’de Suç ve Polislik, Şubat 2001 Ankara, s.217

⁴ Cerrah ve Semiz, Polislikte Meslek Etiği, Türkiye’de Suç ve Polislik, Şubat(2001) Ankara .s.218

⁵ Eyüp ŞAHİN, Türk Zabıta Yapılanmasının Tarihi Gelişimi, Polis Dergisi Sayı 38, EGM.Yay. (2004) Ankara s. 109

Ülkemizde kamu düzeninin sağlanması ve korunmasından İçişleri Bakanlığı sorumlu ve yetkilidir.

İçişleri Bakanlığı, ülke genelinde emniyet ve asayiş hizmetlerini kendisine bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı aracılığıyla yerine getirir. İl ve İlçe seviyesindeki emniyet ve asayiş hizmetleri, İçişleri Bakanlığı adına, Vali ve Kaymakamların yetki ve sorumluluğunda yürütülmektedir.

“Değişen dünya ve hissedilen ihtiyaçlar doğrultusunda Türk Emniyet Teşkilatı, 30 Haziran 1934 tarihli 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyetler Kanununu, 4 Haziran 1937 tarihli 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu gibi kanunlar ile bu günkü anlamda modern bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu yapı daha sonra sürekli gelişmiştir.”⁶

Polis, belediye sınırları içerisinde; Jandarma, sorumluluk alanı olarak belediye sınırları dışında ve henüz polis teşkilatı kurulmayan yerlerde; Sahil Güvenlik ise, deniz, liman ve karasularımız içerisinde görevli ve yetkilidir. Sorumlu oldukları bölgelerde ayrı bir adli kolluk teşkilatı olmadığı için, adli kolluk hizmetleri de polis, jandarma ve sahil güvenlik tarafından yerine getirilmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre vali ve Kaymakamlar, il ve ilçe sınırları içerisinde kamu düzen ve güvenliğinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi ve bozulan kamu düzeninin yeniden kurulması konusunda birinci derecede sorumlu kılınmıştır. Önleyici kolluk yetkisi tamamen mülki idare amirlerinin görevlerindendir. Bu nedenle “il ve ilçe sınırları içerisinde görev yapan bütün genel ve özel kolluk kuvvetleri, vali ve Kaymakamların emri altındadır. Vali ve Kaymakamlar, mülki sınırları içerisindeki kamu düzen ve güvenliğini sağlamak için gerekli karar ve tedbirleri almak ve bunları uygulamak” konusunda tam yetkilidirler.⁷

1.2.1. Polis Teşkilatı

Belediye sınırları içerisinde emniyet ve asayiş hizmetlerini yürütmekle yetkili ve görevli kolluk teşkilatı polistir. Polis, genel idari kolluğun en önemli asli unsurudur.

Türk Emniyet Teşkilatı yaklaşık 160 yılın üzerinde bir geçmişe sahiptir. İlk defa 1845 tarihinde bağımsız bir teşkilat olarak ortaya çıkan Türk Emniyet Teşkilatı o günden beri sürekli yenilenen ve profesyonelleşen bir kurumdur.

⁶ (Avdın A. Hamdi, (1996) Polis Meslek Hukuku, Doğu Matbaacılık, Ankara, s.11)

⁷ 18/6/1949 Tarih ve 7236 Sayılı R. Gazetede yayımlanan 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu madde 11 ve 32)

Yukarıda belirtildiği üzere polisin görev ve yetkileriyle ilgili en temel kanuni düzenleme 4 Temmuz 1934 tarihinde yapılmıştır. Bu tarihte 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu çıkarılmıştır.⁸

1937 yılında Emniyet Teşkilatı ile ilgili yeni bir kanun çıkarılmıştır. Avrupa'nın polis teşkilatları da incelenerek hazırlanan ve önceki teşkilat kanunlarını yürürlükten kaldıran 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu 4 Haziran 1937 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Daha sonra değişik zamanlarda bazı eklemeler yapılan veya bazı maddeleri yürürlükten kaldırılan bu kanun hala yürürlüktedir. Bu kanunla Emniyet Teşkilatının merkez ve taşra teşkilatları, görevleri, yapıları, merkez ve mülki makamlarla olan ilişkileri, personelin giyimi ve özlük hakları yeniden düzenlenmiştir.⁹

1982 yılında gerekli görülen il merkezlerinde Emniyet Müdürlüklerine, ilçelerde Emniyet Amirliklerine bağlı olarak Polis Çevik Kuvvet Birimleri kurulmasına imkân sağlanmıştır. Bu değişikliğe göre Çevik Kuvvet Birimleri, toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde düzen ve güvenliği sağlayacak; kamu düzenini bozabilecek nitelikteki toplumsal hareketlerin meydana gelmesi muhtemel yerlerde önleyici tedbirler alacak; toplumsal olaylar, grev ve lokavtlar ile kanuna aykırı sokak veya meydan hareketlerinde toplumu, kişileri ve gayri menkulleri her türlü saldırıdan koruyacak; kanuna aykırı olayları gerekirse zor kullanarak etkisiz hale getirecektir. Bunun dışında;

1993 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla Özel Harekât Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Bu karara göre “Özel Harekât Timleri askeri birimlerin talebi ve askeri makamların sorumluluğunda polis bölgeleri dışında kırsal alanlarda ve şehirlerde özel operasyonlar yapmakla görevlendirilmişlerdir”.¹⁰

1.2.2. Jandarma Teşkilatı

Genel idari kolluğun en büyük ve ikinci aslı kuvveti jandarma'dır. Gerçekten de Ülkemiz yüzölçümünün yaklaşık yüzde 90'ını jandarmanın görev ve sorumluluk alanını oluşturmaktadır. Jandarma, kendi teşkilat kanununda da ifade edildiği gibi, önleyici kolluk görevi yapan silahlı ve askeri bir kolluk kuvvetidir. Yaptığı görev itibarıyla büyük oranda sivil görev ifa eden Jandarma, her şeye rağmen İçişleri Bakanlığına bağlı bir kolluk teşkilatıdır ve taşradaki mülki görevlerinin yerine getirilmesi açısından vali ve Kaymakamlara karşı sorumludur.

⁸ Ali Şafak, Vahit Bıçak, Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı. 4. Baskı, Ankara, 1999. ss.415-425

⁹ Tokgöz, 'Kolluk Kuvvetleri', Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt:6. İstanbul: İletişim, 1984 agm. s. 1628

¹⁰ Şafak ve Bıçak, Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı. 4. Baskı, Ankara, 1999. ss.407-412

“2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yasası’nın 4. maddesine göre Jandarma Genel Komutanı, İçişleri Bakanı’na karşı sorumludur”.¹¹

İçişleri Bakanı hem polis teşkilatının, hem de emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerinin ifası yönünden jandarma teşkilatının bağlı olduğu siyasi otoritedir. Söz konusu yasanın 10. maddesinin 1. fıkrasında jandarmanın görev ve sorumluluk alanı belirlenmiştir. Buna göre “Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir.” Nitekim 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyeti Yasası’nın 25. maddesi de yetki ayrımını dolaylı yoldan belirlemektedir. Bu maddeye göre de polis teşkilatı bulunmayan yerlerde il, ilçe ve bucak jandarma komutanları ile jandarma karakol komutanları bu yasada yazılan görevleri yapar ve yetkileri kullanırlar.

Jandarma örgütünün polis örgütünden farklı bir üçüncü görevi, askeri görevidir. Çünkü bu örgüt 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yasanın 4. maddesine göre Türk Silahlı Kuvvetleri’nin bir parçası olarak kabul edilmiş ve Silahlı Kuvvetlerle ilgili görevleri ile eğitim ve öğretim bakımından Genelkurmay Başkanı’na bağlanmıştır (Dolayısıyla, jandarma açısından çifte bağlılık söz konusu olmakta, bu da uygulamada önleyici kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesinde bazı aksaklıklara neden olmaktadır.).

1.2.3. Sahil Güvenlik Teşkilatı

Devlet kolluğu olan genel idari kolluğun üçüncü unsurunu, Sahil Güvenlik Teşkilatı oluşturmaktadır.¹²

Sahil Güvenlik Teşkilatı, sahil ve karasularımızı koruma ve güvenliğini sağlama görevi ile bu bölgelerde işlenebilecek suçlarda; önleme, izleme ve adli işlemleri yerine getirirler. Sahil güvenlik teşkilatı, polis ve jandarma ile kıyaslandığında oldukça yeni bir kolluk teşkilatıdır. İçişleri Bakanlığına bağlı bir kolluk teşkilatı olmasına rağmen, sahil güvenlik teşkilatının vali ve Kaymakamlar yönünden hiçbir bağlılığı bulunmamaktadır. Sahil güvenlik teşkilatının, sivil idareye bağlılığı ve mülki idare amirleri ile olan ilişkileri jandarmanın da gerisindedir. Sahil güvenliğin kendine özgü yapısı ve tamamen askeri bir teşkilat olması, mülki idare açısından önleyici kolluk hizmetlerinin icrasındaki verim ve etkinliği azaltmaktadır.

¹¹ (10/3/1983 tarihinde kabul edilen ve 12/3/1983 Tarih ve 17985 Sayılı Resmi Gazete de Yayımlanan Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu)

¹² 09 Temmuz 1982 tarihinde kabul edilen 2692 sayılı kanun 13 Temmuz 1982 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulmuştur. Bu teşkilatın görevleri 16.07.1985 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen “Sahil Güvenlik Komutanlığının Adli ve İdari Görevlerine İlişkin Tüzük” te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Kolluk görevi bu kuruluşlarla sınırlı değildir. Kamu düzeninin sağlanması ve korunmasında veya bozulan kamu düzeninin yeniden kurulmasında Vali ve Kaymakamlar gerektiğinde silahlı kuvvetlerden de yararlanabilir. İl İdaresi Kanununa göre bu yetki sadece valilere tanınmıştır. Kaymakamlar böyle bir durumda validen askeri kuvvet ister ve en yakın askeri birliğe de haber verir. “Bu durumda yardıma gelen askeri kuvvet, vali ve Kaymakamın emir ve sorumluluğu altında görev yapar. Müdahale eden askeri kuvvetin görevi, önleyici kolluk görevidir ve askeri kuvvetin adli kolluk yetkisi bulunmamaktadır.”¹³

1.3. Suçun Önlenmesi Konusunda Görev ve Yetki

Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 2/A maddesine göre, kolluk “kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almak” ile görevlidir. Bu hükmün kolluğa, suçları önleme konusunda uygun ve gerekli gördüğü tedbirleri almak ve projeleri yürütmek yetkisini vermekte olduğu düşünülebilir. Ancak madde metninde bulunan “bu kanun hükümleri dairesinde” ifadesi bu hususta önemli bir sınırlama getirmektedir. Buna göre kolluğun, suçların işlenmeden önce önlenmesi konusunda sadece PVSK ve kolluğa yetki veren diğer kanunlarda öngörülen tedbirleri uygulama hususunda yetkili olduğu, uygun gördüğü sair tedbirlere başvurusu veya suç önleme projeleri uygulaması durumunda yetkisini aştığı ileri sürülebilir. Kolluğa önleyici yetkiler veren kanun hükümleri bu yetkilerin kullanılabilmesini ceza hukuku anlamında hazırlık veya icra hareketlerinin başlamış olması şartına bağladıklarından, gerçek anlamda suçların işlenmeden önlenmesi faaliyeti söz konusu değildir. PVSK. Md. 9, kolluğa, suç işlemek amacıyla kullanılması muhtemel eşyayı ele geçirmek için önleme amaçlı arama ve el koyma, yine aynı kanunun 17/B maddesi önleme amaçlı kimlik sorma ve kimliğini ispat edemeyenleri 24 saate kadar gözaltına alma yetkisi vermektedir. Bu iki hükmün gerçek anlamda bir suç önleme yetkisi içerdiği düşünülebilir. Ancak bu tür hükümler, suç oranlarında hissedilir bir azalışa yol açması muhtemel faaliyetlerin yürütülmesine yetki veren türden hükümler olmayıp, gelişmiş ülkelerde uygulanan suç önleme projelerinin büyük çoğunluğunun bir unsurunu da oluşturmamaktadırlar. Önleme amaçlı durdurma, kimlik sorma, arama ve el koyma yetkileri suç önleme projelerinde nadiren kullanılmaktadır. Sonuçta, PVSK. Md. 9 ve 17/B hükümleri de, genel olarak önleme amaçlı durdurma, kimlik sorma, arama ve el koyma yetkilerini düzenleyen gerekli fakat tek başlarına yeterli olmayan hükümlerdir.

¹³ (Cafer SERİNKAN, <http://www.stratejikboyut.com/> sitesinden 13.04.2008 tarihinde yazdırılmıştır.)

Tekrar etmek gerekirse, Türk pozitif hukuku, bazı hükümlerinde kolluğa suçun önlenmesi konusunda bir görev yüklemekte, yetki de vermektedir. Fakat bu mevzuda, genel bir görev ve yetki vermemektedir.

Daha belirli bir ifadeyle, “Kolluk görevlileri, suçların işlenmeden önlenmesi hususunda gerekli tedbirleri alır” şeklinde bir hüküm mevzuatta yer almamaktadır. Kolluk, inisiyatif kullanarak suçun önlenmesi fonksiyonunu ifa etmek üzere projeler yürütmeye kalkışır, hukuka aykırı davrandığını iddia etmek mümkündür. Zira Anayasaya göre, “Hiç bir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” (Anayasa md. 6, fıkra 3, cümle 2).

1.4. Kolluğun Suç Önleme Uygulamaları

Türkiye’de genel anlamda olmasa da “önleyici hizmetler” kavram ve uygulaması mevcut bulunmaktadır. Önleyici kolluk hizmetleri ile güvenlik hizmetleri (koruma hizmeti, emniyet tedbirleri alma, kontrol noktaları kurma vb.), devriye hizmetleri, önleme amaçlı durdurma, arama, el koyma, kimlik sorma ve kimliğini ispat edemeyenleri gözaltına alma, çeşitli toplantı ve sportif faaliyetlerdeki önleyici güvenlik tedbirleri gibi uygulamalar kastedilmektedir. Söz konusu hizmetler polislik uygulamaları olduklarından dolayı geniş anlamda suç önleme faaliyetleri olarak nitelenebilirler. Fakat bunların hiç biri “dar” yani suç önleme literatüründe kullanılan anlamda, diğer bir ifadeyle, suç önleme uzmanları veya suç önlemeyle profesyonel olarak ilgilenen uygulayıcılar tarafından veya onların öncülüğünde ya da katılımıyla gerçekleştirilen türden önleme faaliyetleri değildir. Mevcut önleyici hizmetler, modern suç önleme literatürünün ilgisini ancak özel durumlarda çekebilirler. Örneğin, ilköğretim ve lise çağındaki çocuk ve gençlerin okula devamlarını sağlamak amacıyla, okul saatlerinde, devriye görevi yapan polisler tarafından sokaklarda durdurulup neden okulda olmadıklarının sorulmasını kapsayan bir uygulama, bir suç önleme projesidir. Çünkü mevcut veriler, okulda devamsızlık yapan gençlerin bir suçlu mesleğine başlama ihtimalinin yüksek olduğunu göstermektedir. “Önleyici hizmetler”, bu gibi özel durumlar dışında, etkili olma potansiyeline sahip suç önleme uygulamaları olarak mütalâa edilemezler. Türkiye’de, suçun önlenmesi konusunda genel ve sistemli bir uygulamanın henüz olmadığı söylenebilir. Ancak zaman zaman bazı ferdi çabalara rastlamak mümkündür. Örneğin, Ankara Emniyet Müdürlüğü Terörle Mücadele Şubesi bir kaç sene önce Ankara’daki üniversitelerde okumakta olan öğrencilerden terör örgütleriyle temas içinde olanları tespit etmiş ve bu öğrencilerin ailelerine mektup göndererek, çocuklarının herhangi bir terör örgütüyle irtibatlı olabileceği, dolayısıyla

çocuklarını yakın takibe almaları gerektiği hususunda uyarmıştır. O zamanlar bu konu basında geniş yer bulmuştur. Burada küçük çapta bir örnek teşkil edecek şekilde, bir kaç kişinin ferdi çabaları sonucu ailelerin suçun önlenmesine katkı sağlamaları istenmektedir. Bu tür ferdi çabaların daha pek çok örneği vardır. 1990'lı yıllarda Güneydoğu'daki bazı ilçelerde Kaymakamlık, polis ve jandarma karakollarının işbirliğiyle, halı saha yaptırılarak gençler arasında futbol turnuvaları düzenlenmiş, polis ve jandarma da birer takım oluşturarak bu Valilik veya Kaymakamlık Kupası Futbol turnuvalarına katılmıştır. Bu projenin amacı, terör örgütü sempatisini olmalarını ve ileride örgüte katılmalarını engellemek için gençleri meşgul etmek ve kollukla ilişkilerini iyileştirmektir. Bu turnuvalar sonucunda, gençlerin kollukla ilişkilerinde hissedilir bir iyileşme olduğu kolluk âmirleri tarafından ifade edilmiştir (Kaynak: M.İ.A. Şahsi İletişim). Yine aynı gayelere yönelik bu uygulamaların bir benzeri halen Bartın Emniyet Müdürlüğüne uygulanmaktadır. Bartın Valiliğince başlatılan “Kamu Kurumları İle Kardeş Okul” projesi ile Bartın Emniyet Müdürlüğü ve Bartın'daki birçok ilköğretim okulu kardeş kurum ilan edilmiş, çocukların emniyet teşkilatını tanımaları, onlarla kaynaşmaları ve çocukları suça iten nedenler konusunda aydınlanmaları sağlanmıştır. (Kaynak: M.İ.A. Şahsi İletişim)

Anılan türden çabalar bir kenara bırakılacak olursa, Türkiye’de suçun önlenmesi olarak adlandırdığımız büyük projenin henüz kolluğun uygulamasına girmediğini belirtmek gerekir. Diğer bir deyişle Türk polis ve jandarması, gelişmiş ülkelerde rastlanan tarzda bir suç önleme faaliyetini henüz yürütmemektedir. Ancak yakın bir tarihte suç önleme programlarının hayata geçirilmesini mümkün kılacak bazı gelişmeler mevcuttur. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi tarafından, 2002 senesinin ilk aylarından itibaren önleyici polis hizmetlerinin yeniden yapılandırılması konusunda çalışmalar yürütülmüş ve bu hususla ilgili olarak bir yönetmelik taslağı hazırlanmıştır.¹⁴ Projenin asıl hedefi, toplum polisliği uygulamasını başlatmaktır. Bu yeni uygulama, halen birçok pilot ilde başlatılmış ve 2009 yılı içinde de diğer illerde uygulamaya geçilmiş olacaktır. Burada amaç, mevcut önleyici hizmetleri genişletip geliştirmek suretiyle gelişmiş ülkelerde rastlanan suç önleme faaliyetlerinin en azından bir kısmını uygulamaya koymaktır. **(Kaynak; Bartın Emniyet Müdürlüğü, şahsi iletişim.)**

¹⁴ Emniyet Genel Müdürlüğü, Toplum Destekli Polislik Hizmetleri Yönetmeliği, Taslak-5.11.2007

2. ZOR KULLANMANIN TANIMI VE MEVZUATIMIZDA KOLLUK KUVVETLERİNİN ZOR KULLANMASINA DAİR HÜKÜMLER

2.1. Zor Kullanmanın Tanımı

Zor kullanma; kanunsuz toplu hareket haline gelen herhangi bir toplumsal olayın etkisiz hale getirilmesi veya önlenmesi veya dağıtılması için; toplu hareketin niteliğine veya dağıtma sırasında meydana gelen cebir ve şiddet veya saldırı veya tehdit veya direnişin derecesine göre kademeli şekilde artan ölçüde bedeni kuvvet, maddi güç ve silah kullanılması halini ifade eder.

Polise; birçok kanun, tüzük, yönetmelik, bakanlar kurulu kararnamesi ve yönerge görev vermektedir, ayrıca gerek mülki amirin (Vali-Kaymakam), gerek idari amirin (Polis Amirleri) ve gerekse adli amirin (CMK gereğince C. Savcıları) polise görev verdiği bilinmektedir. Bu görevleri yaparken de, polisler yetkilerini kullanmaktadırlar.

Zor kullanmak, direnme ve saldırının mahiyetine ve derecesine göre etkisiz hale getirilecek şekilde kademeli olarak artan nispette bedeni kuvvet, maddi güç ve kanunî şartları gerçekleştiğinde her çeşit silah kullanma yetkilerini ifade eder. Burada “her çeşit silah” ibaresiyle, polisin teçhiz edildiği geleneksel silahlar arasında olayın nitelik ve şiddeti göz önünde tutularak seçilecek silah kastedilmektedir.

2.2. Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkisinde Yasal Çerçeve

Anayasamızın kişinin hakları ve ödevleri bölümü Madde 17’de” herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir. Tıbbi zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz; rızası olmadan bilimsel ve tıbbi deneylere tabi tutulamaz. Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz.¹⁵

Anayasa md. 17’de “meşru müdafaa hali, yakalama ve tutuklama kararlarının yerine getirilmesi, bir tutuklu veya hükümlünün kaçmasının önlenmesi, bir ayaklanma veya isyanın bastırılması, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde yetkili merciin verdiği emirlerin uygulanması sırasında silah kullanılmasına kanunun cevaz verdiği zorunlu durumlarda meydana gelen öldürme fiilleri, birinci fıkra hükmü dışındadır” denmektedir.

¹⁵ (7/5/2004 tarihli ve 5170 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle Anayasamızın 17 nci maddesinin dördüncü fıkrasının başında geçen, "Mahkemelerce verilen ölüm cezalarının yerine getirilmesi hali ile" ibareleri madde metinlerinden çıkartılmıştır.)

1982 Anayasa'sının 17. maddesinde silah kullanma konusu kurala bağlanmış ancak, zor kullanma yollarına ilişkin olarak herhangi bir düzenleme getirilmemiştir. Kişilere karşı silah kullanılmasına olanak sağlayan Anayasanın, koşulları gerçekleştiğinde kolluk güçlerinin bedeni kuvvet ve maddi güç kullanmasına öncelikle izin vereceği kuşkusuzdur. Anayasanın 17. maddesinde bu tür zor kullanılmasına ilişkin bir kural yer almadığına göre, silah kullanmayı kurala bağlayan sonuncu fıkranın, bu gibi haller için de geçerli olması gerekir.

Kolluk güçlerinin silah kullanma yetkisinin hukuksal temelini yeni TCK m. 24 ve m. 25'te düzenlenen hukuka uygunluk nedenlerinin oluşturduğunu söylemek yanlış olmaz. Bunlar ise, kanun hükmü, amirin emri, meşru savunma ve zorunluluk halidir. Ancak, kolluğun silah kullanma yetkisinin yasal temeli yalnızca bunlarla sınırlı değildir.

Bu konuda en geniş düzenleme, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'dur. 1934 tarihli bu kanun, kolluk kuvvetinin görev ve yetkilerini, hangi hallerde güç kullanabileceği gibi önemli hususları düzenlemektedir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu son olarak 02.06.2007 tarih ve 5681 sayılı kanun ile değişikliğe uğramış ve bugün bile tartışılan zor kullanma yetkileri verilmiştir.

Kolluk kuvvetleri, zor kullanma yetkisi kapsamında direnmeyi etkisiz kılmak amacıyla kullanacağı araç ve gereç ile kullanacağı zorun derecesini kendisi takdir ve tayin eder. Ancak, toplu kuvvet olarak müdahale edilen durumlarda, zor kullanmanın derecesi ile kullanılacak araç ve gereçler müdahale eden kuvvetin amiri tarafından tayin ve tespit edilir. Kolluk kuvvetleri, kendisine veya başkasına yönelik bir saldırı karşısında, zor kullanmaya ilişkin koşullara bağlı kalmaksızın, 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun meşru savunmaya ilişkin hükümleri çerçevesinde savunmada bulunur.

Kolluk kuvvetleri; meşru savunma hakkının kullanılması kapsamında,

Bedenî kuvvet ve maddî güç kullanarak etkisiz hale getiremediği direniş karşısında, bu direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde, hakkında tutuklama, gözaltına alma, zorla getirme kararı veya yakalama emri verilmiş olan kişilerin ya da suçüstü halinde şüphelinin yakalanmasını sağlamak amacıyla ve sağlayacak ölçüde, silah kullanmaya da yetkilidir.

Zor kullanma yetkisi kapsamında, direnmenin mahiyetine ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hale getirecek şekilde kademeli olarak artan nispette bedeni kuvvet, maddi güç ve kanuni şartları gerçekleştiğinde silâh kullanılabilir.

Görüldüğü gibi;

İlk olarak, yeni 5237 sayılı TCK ile meşru savunmanın alanı genişlediği için, silah kullanmanın alanı da genişlemiştir. Buna göre, kolluk sadece kişilerin

ve kendisinin canına karşı değil, mal varlığı (mülkiyet) hakkı dahil, her türlü hakka yönelik haksız bir saldırı ile gerçekleşmesi muhakkak haksız bir saldırıyı def etmek için silah kullanabilecektir.

İkinci olarak, “bedeni kuvvet ve maddi güç kullanarak etkisiz hale getiremediği direniş karşısında, bu direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde” silah kullanılabileceği belirlenmiştir. Maddenin bu fıkrası ile ilgili düzenlemesi yanlıştır. Bu durumda kolluk elbette silah kullanabilecektir, fakat bu durum, kolluğun silah kullanabileceği diğer (a) ve (e) bentlerinde sayılan durumlarda da silah kullanmanın ön şartıdır.

Üçüncü olarak, kolluk, suçun niteliğine bakılmaksızın, hakkında tutuklama, gözaltına alma, zorla getirme kararı veya yakalama emri verilmiş olan kişilerin ya da suçüstü halinde şüphelinin yakalanmasını sağlamak amacıyla, yakalamayı sağlayacak ölçüde silah kullanabilecektir.

Kolluğun silah kullanma yetkisi, hiçbir durumu dışarıda bırakmayacak şekilde genişletilmişse de, kolluğun gelişigüzel silah kullanmasını engelleyecek ve yönlendirecek husus “orantılılık” prensibi olacaktır. Buna göre, kişinin yakalanması ile elde edilecek faydanın silah kullanarak kişiye verilen zarardan fazla olması gerekecektir.

Bu durumda, kolluk, “suçun ağırlığını”, her olayda, silah kullanmaya gerek olup olmadığını karar verme aşamasında, “silah kullanmadan da kişi etkisiz hale getirilebilir mi?”, “silah kullanmak gerekli mi”, “silah kullanmanın hemen kullanılması gerekli mi” gibi faktörlerle birlikte değerlendirmek zorundadır. Zor kullanma ile ilgili olarak;

-2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 1., 16., 17. ve Ek 6. Maddelerinde

-Polis Çevik Kuvvet Yönetmeliğinin 4. ve 25. Maddelerinde,

-5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 24., 25., 27. ve 256. Maddelerinde,

-5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 43., 44., 90., 93., 145., 146., 193. ve 199. Maddelerinde,

-Polis Vazife ve Salahiyet Nizamnamesinin 17. Maddesinde,

-1481 sayılı Asayiş Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkında Kanunun 1. ve 2. Maddelerinde,

-2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 24. Maddesinde,

-Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 16. Maddesinde,

-1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun 4. Maddesinde,

- Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 87. Maddesinde,
- İcra ve İflas Kanununun 81. Maddesinde,
- 4458 sayılı Gümrük Kanununun 7. Maddesinde,
- Birleşmiş Milletler Tarafından Çıkarılmış Olan Uygulama Kodunun 3. Maddesinde,
- Ceza Muhakemesinde Beden Muayenesi, Genetik İncelemeler ve Fizik Kimliğinin Tespiti Hakkında Yönetmeliğin 18. Maddesinde,
- Adli Kolluk Yönetmeliğinin 6. Maddesinde,
- Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliğinin 28. ve 30. Maddelerinde,
- Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliğinin 5., 6., 7. ve 19. Maddelerinde
- 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanununun 4. ve 18. Maddelerinde,
- 5149 sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanunun 19. Maddesinde,
- Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 7. Maddesinde,
- 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 11. ve 21. Maddelerinde,
- 1086 sayılı Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanununun 253. Maddesinde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

2.3. Kolluk Kuvvetlerince Zor Kullanmada Yönetmelik Çerçeve

Polis, kanunların verdiği yetki çerçevesinde, yönetmelik amirlerin vereceği emirlerle de zor kullanabilmektedir. Yönetmelik amirler;

Hâkimin emri; Zorunlu hallerde, hâkimin hazırlamış olduğu yakalama ve tutuklama müzekkereleri sırasında zor kullanma emri doğmuş olur,

Savcının emri; Savcılığın düzenlemiş olduğu yakalama ve tutuklama müzekkereleri sırasından zor kullanma emri doğmuş olur,

Mülki Amirin emirlerini de ifa ederken de durumun gerektirdiği ölçülerde zor kullanılabilir.

İdari Amirin emirlerini yerine getirirken zor kullanma yetkisi doğmuş olur.

2.4. Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma (Kuvvet Kullanma) Yöntemleri

“Zor kullanma” görev amacıyla ve dengeli olacak şekilde eşya veya kişiler üzerinde fiziki (maddi) veya manevi etki uygulamak suretiyle yasal bir gerçeği, yasal koşullar çerçevesinde yerine getirmektir. Kolluk kuvvetleri tüm diğer

yetkileri kullandığı halde görevini yerine getiremediği takdirde, zor kullanma yoluna gidebilir. Fakat yine de zor kullanma yetkisinin sınırları belirtilmiştir. PVSK' nın Ek 6'nci maddesinde polisin zor kullanma yetkisi açıklanmıştır. Buna göre “yakalanması gerekli kişi veya dağıtılması gerekli topluluğun direnmesi, saldırıya yeltenmesi veya saldırıda bulunması hallerinde, bu fiilleri etkisiz hale getirmek için” zor kullanılabilir. 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununa göre de; dağılma ihtarı yapılan topluluklar, dağılmamaları halinde zor kullanılarak dağıtılır.¹⁶

Kolluk kuvvetlerinin, kuvvete başvurusu, orantılık ilkesine, yani olayda kamu gücünün hâkim olması için gerekli olan asgari ölçüde kuvvete başvurma ilkesine göre yapılır. Kuvvet kullanma zorunlu hale gelirse, kuvvetin karşılanan problem ile orantılı olması gerekir. Kolluk kuvvetleri, zor kullanma yetkisini kanundaki sınırlamalara uygun kullandığında, eylem herhangi bir suç oluşturmaz (TCK. 24.md). Ancak, müdahale ile işlenen fiil arasında orantılılık olmadığı takdirde, TCK' nın 27. maddesi (hukuka uygunluk sebeplerinde sınırın aşılması) devreye girer. Diğer bir deyişle, zorunlu müdahale kanun koyucu tarafından suç sayılmakta, ama ceza indirimine de gidilmektedir. Bu demektir ki, zor kullanılması halinde, fiil ya hukuka uygundur, ya da ortada bir suç bulunmamaktadır.

Doğrudan doğruya zor kullanma, kişiler ve eşyalar üzerinde maddi gücün uygulanmasıdır. Vücut kuvvetine yardımcı araçlardan da yararlanılabilir. Kelepçe, basınçlı su, teknik engeller (barikatlar), polis köpekleri, polis atlan, polisin motorlu araçları, göz yaşartıcı ve uyuşturucu maddelerle, yardımcı olarak kullandığı aletler olarak sayabiliriz. Bunların haricinde ancak, belli şartlar oluştuğunda silah kullanması da bu aletlerden sayılır.

2.5. Zor Kullanmada Genel Kurallar ve Polisin Zor Kullanabileceği Haller

PVSK' nın ek 6. maddesine göre, polisin zor kullanmaya başvurmak durumunda kaldığı haller şunlardır;

Polisin verdiği kanuni emir ve direktiflere uyulmaması,

Polisin belirlediği yasal kural ve tedbirlere uyulmaması,

Polisin görev yapmasının engellenmesi,

Polise mukavemet edilmesi hallerinde zor kullanmak yasal hale gelmektedir.

¹⁶ 8/10/1983 Tarih ve 18185 Sayılı Resmi Gazete de yayımlanan 2911 sayılı Toplantı Ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu 24.md

Kolluk kuvvetleri istediği zaman ve şekilde zor kullanamaz, keyfi olarak zor kullanma yoluna gidemez, gerekli şartların oluşması gerekir. Zor kullanmayı gerektiren hallerin ortaya çıkmasında kolluk kuvvetleri kendisi, bir sebep konumunda olmamalıdır. Zor kullanma, kanunlara uygun olarak, bir görevin yerine getirilmesi amacıyla olmalıdır. Görev dışı, şahsi bir amaç için ve kanunsuz olmamalıdır. Zor kullanmak için ‘mecbur’ kalınmış olmalıdır. ‘Mecburiyet’, olaya müdahale etmek, olaya karışanların kaçmasını önlemek ve yakalamak, suç delillerini elde etmek vs. için, diğer bütün bilgilerin kullanıldığını, bütün yolların denendiğini ve zor kullanmaktan başka bir çarenin olmadığını ifade eder.

Zor kullanmanın niteliği ve derecesi durumun şiddeti ile orantılı olmalı ve karşılaşılan direnme ya da saldırıya göre değişmelidir. Burada anlatılmak istenilen meydana gelen olayın ve olay çıkaranların başvurduğu şiddetin boyutları dikkate alınarak bir zor kullanma yolunu seçmektir. Kullanılacak kuvvetin türü kademeli olarak artırılmalıdır. Kuvvet sıra ile bedeni güç, maddi güç, araç, gereç ve silah kullanma şeklinde olabilir. Duruma göre uygun şiddete bir kuvvet türü tespit edilmelidir.

2.6. Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkileri Çerçevesinde Silah Kullanmaları

Silah kullanma yetkisi, kolluk kuvvetlerinin zor kullanma yöntemlerinden en önemlisidir. Ancak, zor kullanmanın en son aşamasıdır. PVSK’nın 5681 sayılı kanunla yeniden düzenlenen 16’ncı maddesinde öncelikle polisin zor kullanma yetkisine yer verilmiş, kademeli bir şekilde zor kullanmanın son aşaması olarak da polisin silah kullanma yetkisi düzenlenmiştir. Silah kullanma yetkisi ise “silah kullanma” ve “silahla ateş etme” şeklinde ayrı ayrı ele alınmıştır.

Polisin bir bütün olarak zor kullanma yetkisi bakımından, alman önlem ile ulaşılmak istenen sonuç arasında eş zamanlı ‘tam bir orantı’ bulunması gerekmektedir. Bu orantı koşulu aranırken, güdülen amacın niteliği, somut durumun insan hayatı ve beden bütünlüğü için oluşturduğu tehlike ve kuvvet kullanımından doğan ölüm riskinin derecesi göz önünde tutulacak; diğer bir deyimle başvuru olan önlem somut durumun gerektirdiği yoğunluğu aşamayacaktır.

Anayasa’nın ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)’nin aradığı “zorunluluk ve orantılılık”, kısaca bir bütün olarak “ölçülülük” maddede aranan bir koşuldur.¹⁷

¹⁷ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1950) Türkiye AİHS’ye ilk taraf olan ülkelerdendir. Ancak Türkiye AİHS’nin denetim mekanizmasını 1987’de kabul etmiştir.

Öncelikle polis, silahla ateş etme tedbirini “en son araç” olarak kullanabilecektir. Diğer zorlama tedbirlerinin polisin kendisine verilen görevleri yerine getirmesinde yetersiz kalması ve son çare olarak silah kullanılmasının zorunlu olduğunun açıkça anlaşılması durumunda silah kullanılabilir. Bu koşulların oluşması durumunda silah kullanılabilir ise de bu yetkinin kullanılmasında da “ölçülü” olunacak ve mukavemet ve tehdidin gerektirdiği ölçü ve oranda silah kullanılacaktır. Hafif bir yaralamayla, örneğin ayağa ya da ele ateş açılarak etkisiz bırakılabilecek fail ya da şüphelinin yaşamsal organlarına ateş edilmesi gibi bir tedbir uygulanamayacaktır. Bu anlamda demokratik hukuk devletinin bir gereği olarak “kademelik” maddede gözetilmiştir.

Polise üç temel durumda silah kullanma yetkisi verilmektedir.

Bunlardan ilki meşru savunma hakkının kullanılması kapsamında; İkincisi bedeni kuvvet ve maddi güç kullanarak etkisiz hale getiremediği direniş karşısında, bu direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde; üçüncüsü ise yakalanması gereken kişinin yakalanması amacıyla ve yakalanmasını sağlayacak ölçüde silah kullanmadır.

Yine PVSK’nın 5681 sayılı kanunla yeniden düzenlenen 16’ncı maddesinin yedinci fıkrasının (c) bendinde yer verilen ‘silah kullanma’ yetkisi çerçevesinde; polisin hakkında tutuklama, gözaltına alma, zorla getirme kararı veya yakalama emri verilmiş olan kişilerin ya da suçüstü halinde şüphelinin yakalanmasını sağlamak amacıyla ve sağlayacak ölçüde doğrudan silah kullanılabileceğini, özellikle silahla ateş edebileceğini söylemek mümkün değildir. Burada hedef kişinin öncelikle polisin yasal çerçevesindeki talebini yerine getirmemesi, sonrasında ise bu kişinin maddede öngörülen diğer zor kullanma yöntemleri ile “başka türlü yakalanmasının mümkün olmaması” gerekmektedir.

PVSK’nın 16 maddesinin dokuzuncu fıkrasında da, zor veya silah kullanma yetkisinin kullanılması sırasında, kendisine karşı silahla saldırıya teşebbüs edilmesi halinde, polisin, silahla saldırıya teşebbüs eden kişiye karşı, saldırı tehlikesini etkisiz kılacak ölçü ve oranda duraksamadan silahla ateş edebileceği düzenlenmiştir.

3. ZOR KULLANMA YETKİSİNİN AŞILMASI

3.1.Zor Kullanma Yetkisinin Aşılmasında Hukuki Sorumluluk ve TCK’nın 256. Maddesinin Uygulanması

PVSK md. 1 de ifadesini bulan “halkın can ve mal güvenliğini sağlamak polisin temel görevidir” hükmü gereği kolluk güçleri, yasa dışı eylemleri sonuç-

suz bırakmak için güç ve kuvvete başvurmak zorunda kalmaktadırlar.

Kolluk kuvvetleri, gerekli kişi veya dağıtılması gereken topluluğun direnmesi veya saldırıda bulunulması hallerinde, bu filleri etkisiz hale getirmek için zor kullanabilir. Toplu kuvvet olarak müdahale edilen durumlarda, zor kullanmanın derecesi ile kullanılacak araç ve gereçler müdahale eden kuvvetin amiri tarafından tayin ve tespit edilir. Amirce verilen emir kanuna aykırı ise, yerine getirdiğinde bir suç oluşturuyorsa memur sorumluluktan kurtulamaz. Verilen emir yerine getirilirken zor kullanmanın sınırı aşıyorsa, o zaman TCK md. 94 giren bir suç işlemiş olmaktadır.

Eğer görevli memur, görevi dışında böyle bir davranışta bulunursa o zaman sade vatandaş gibi muamele görür. Ancak PVSK ek md. 4 de Polisin 24 saat görevli oluşu, bir olay karşısında ödev ve yetkisi düzenlenmiştir. Madde metni şöyledir;

“Polis, görevli bulunduğu mülkî sınırlar içinde, hizmet branşı, yeri ve zamanına bakılmaksızın, bir suçla karşılaştığında suça el koymak, önlemek, sanık ve suç delillerini tespit, muhafaza ve yetkili zabıtaya teslim etmekle görevli ve yetkilidir.”

Bu madde hükmü gereğince “bir suça müdahale eden polise karşı işlenen suçlar görevli memura karşı işlenmiş suç; müdahalede bulunan polisin işlediği suçlar ise görevli memurun işlediği suç sayılır.” denilmektedir. Bu tür yirmi dört saat görev başında düşünülen bir kolluk memurunun fiilen görevi başında olmasa da efrada suimuamele suçunu işleyebilir. Yaptığı kötü davranış hem anılan PVSK ek md. 4 den ve hem de Yargıtay’ın çeşitli kararlarından bu sonuca varılmaktadır. Nitekim Yargıtay tarafından verilen bir kararda; “.... Karakolu âmiri olan sanığın, olay tarihinde senelik iznini kullanmakla beraber mensup olduğu karakola şikâyetçi sıfatıyla getirilen mağdurun ifadesini almağa giriştiği bir sırada oradaki görevlilere emir verip kollarını bağlatıp mağdura karşı müessir fiil ve hakarete bulunduğu ileri sürülmüş, sanığın savunmasını tespit ederek düzenlediği 06.11.1980 günlü tutanağı da karakol âmiri olarak imzalamış bulunmasına göre... Suçun görev sırasında işlediği kabul edilmiştir.” denilmektedir (Y. 4. CD 21.05.1981 gün ve 6911/7095 sayılı kararı). İşte bu türlü durumlarda kötü muameleye maruz kalan kimsenin, kolluk görevlisinin izinde olup olmadığını bilmesi önemli sayılmadığı gibi, kolluk görevlisinin de kendisini o konumda, fiilen görev başında olduğunu gösterici tavırlarda bulunması bu ek md. 4 kapsamına girmesine neden sayılmaktadır.¹⁸

¹⁸ ARTUK ve Arkadaşları; a.e. s. 497-498

Zor kullanma yetkisi, kolluk kuvvetlerinin diğer kamu görevlilerinden farklı olarak sahip olduğu temel yetkisidir. PVSK'nın eski Ek 6'ncı maddesinde öngörülen bu yetki, 02.06.2007 tarihinde zor kullanmanın son kademesi olan silah kullanma yetkisiyle birleştirilerek 5681 sayılı kanunla yeniden ve daha açık bir şekilde PVSK'nın 16'ncı maddesinde düzenlenmiştir.

Önceki düzenlemede polisin, sadece yakalanması gerekli kişi veya dağıtılması gereken topluluğun direnmesi, saldırıya yeltenmesi veya saldırıda bulunması hallerinde, bu fiilleri etkisiz hale getirmek için zor kullanabilmesi mümkündü. Bu kısıtlı düzenlemede polisin görevlerini yerine getirirken oluşan diğer durumlarla ilgili zor kullanması yer almamaktaydı. Yeni maddede polisin, görevini yaparken direnişle karşılaşması halinde, bu direnişi kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde zor kullanma yetkisi düzenlenmektedir. Daha öncekinin aksine yeni düzenlemede polisin “direnışı kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde” zor kullanabilmesi benimsenirken, ölçülülük ilkesi gözetilerek temel haklar güvence altına alınmak istenilmiştir.

Zor kullanmada amaç, direniş etkisiz hale getirmektir. Kullanılacak kuvvetin derecesi, direnmenin ve saldırının derecesine bağlıdır. Direnme veya saldırı ne kadar fazla ise, kullanılacak kuvvetin derecesi de o kadar fazla olacaktır.

Ayrıca kolluk kuvvetleri, kendisine veya başkasına yönelik bir saldırı karşısında, zor kullanmaya ilişkin koşullara bağlı kalmaksızın, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun meşru savunmaya ilişkin hükümleri çerçevesinde savunmada bulunabilmektedir.

Uygulamada polis, zaman zaman yetkisini aşarak güç kullanımında aşırıya kaçmakta ve bu güç kullanımı şiddete dönüşebilmektedir. Bu durum sadece Türkiye’de değil, Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri dahil tüm dünyada en çok tartışılan, medyada çıkan haberlerle toplumun en çok dikkatini çeken hususlardan biridir.

Nitekim bunun en çarpıcı üç örneği yakın zamanda ülkemizde yaşanmıştır. Ulusal basında yer alan,

Birinci olay, İstanbul’da yaşanmıştır. Avcılarda, evine yakın mesafedeki parkta bir arkadaşıyla alkol alan elektrikçi F.E. kendilerine müdahale eden polisle çıkan arbede sırasında yaşamını yitirmiştir. E.’nin yanındaki arkadaşı, ölümün polisin tekme atması sonucu olduğunu ileri sürmüştür.

İkinci olay ise İzmir’de vuku bulmuştur. İzmir’de, birden fazla polis aracı tarafından 7 kilometreden fazla takip edilmesine rağmen durmayan B.T. açılan ateş sonucu komaya girmiş ve daha sonra yaşamını yitirmiştir.

Üçüncü olay ise yakın zamanda Antalya da meydana gelmiş, motosikletli bir genç dur ihtarına uymadığı için polis kurşunu ile öldürülmüştür.

Yaşanan bu üzücü olaylar gerek yazılı gerekse görsel basında günlerce gündemde kalmış ve olayın yankıları uzun süre devam etmiştir. Bu üç olayda da mahkeme polisin kanuni güç mü kullandığı yoksa yetkisini aşarak şiddete mi başvurduğunu belirleyecektir.

Yeni TCK nın 94-95 ve 96'ncı maddelerin de anılan türden kötü davranma, kötü muamele veya cismen eza verme yahut bir kimseyi dövme ve yaralama vb. türden insanlık dışı davranışlar kanunlarımızda olduğu kadar, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası metinlerde de yasaklanmıştır.

Anayasa'nın tümüne ve özellikle temel hakların sınırlandırması rejimine hâkim olan ölçülülük ilkesi (Anayasa md. 13), yaşam hakkına müdahalenin de ancak kesin zorunluluk bulunması halinde mümkün olmasını gerekli kılar. Anayasa Mahkemesi'nin içtihadı da bu yöndedir.

Gerçekten de 4178 sayılı Yasayla 3713 sayılı Terörle Mücadele Yasası'na eklenen Ek 2. Maddeye ilişkin Anayasa Mahkemesinin verdiği bir kararı, bu konuda tereddüde yer bırakmayacak derecede açıktır. 3713 sayılı Terörle Mücadele Yasası'na eklenen Ek 2. Madde; "Terör örgütlerine karşı icra edilecek operasyonlarda teslim ol emrine itaat edilmeyerek silah kullanmaya teşebbüs edilmesi halinde kolluk kuvveti görevlileri, failleri etkisiz kılmak amacıyla doğruca ve duraksamadan hedefe karşı ateşli silah kullanmaya yetkilidirler" şeklinde çıkarılmış, ancak; Anayasa Mahkemesi bu hükmü, 6. 1. 1999 günlü kararıyla iptal etmiştir.¹⁹

Bu karara rağmen ilgili madde, 29.6.2006 gün ve 5532 sayılı yasanın 16. maddesiyle yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeye göre, "Terör örgütlerine karşı icra edilecek operasyonlarda "teslim ol" emrine itaat edilmemesi veya silah kullanmaya teşebbüs edilmesi halinde kolluk görevlileri, tehlikeyi etkisiz kılabilcek ölçü ve orantıda, doğrudan ve duraksamadan hedefe karşı silah kullanmaya yetkilidirler." şeklindedir.

Bu düzenleme ile de yetinilmeyerek Anayasa Mahkemesinin bu kararı ortada dururken bu konuda yeni bir düzenleme daha yapılarak Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 5681 sayılı Yasa, 14. 06. 2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5681 sayılı yasa da polisin kullanacağı silah, açıkça belirtilmemekle birlikte ateşli silah, saldırganın kullanacağı silah ise her türlü araçtır. Yani, bu hükme dayanarak

¹⁹ Anayasa Mahkemesi Kararı; E. 1996/68, K. 1999/1, K.T. 6.1.1999.

polis, kendisine sopa, pankart, taş vs. ile mukavemet eden kişilere silahlı saldırıya uğradığı gerekçesiyle “duraksamadan ateş ederek” cevap verebilecektir.

Bir başka deyişle 1999 yılında olağan duruma bir istisna getiren ve bu haliyle bile iptal edilen öldürücü silah kullanma yetkisi, 2007 yılında olağan bir yetkiye dönüştürülmüş gibi gözükmemektedir. Dikkat edilirse burada direniş gösterenlerin silah vs. kullanmasına da gerek yoktur. Sadece dirençlerinin yüksek olması, polisin silah kullanması için yeterlidir. Kalabalık bir gösteri grubuyla karşılaşan polis, grubu tazyikli su veya gazla dağıtamadığı durumda, kendisine zarar verecek bir durum olmasa bile silah kullanabilecektir. Bu yetkiler tartışmaya açıktır.

Dünya da ateşli silah kullanılmasına ilişkin en önemli standart olan “BM Kanun Adamlarının Zor ve Silah Kullanmalarına Dair Temel İlkeleri”

karşısında, yukarıda bahsedilen düzenlemenin uluslararası hukuka da aykırı olduğu söylenebilir. BM Kanun Adamlarının Zor ve Silah Kullanmalarına Dair Temel ilkelerin 9. maddesi, “kanun adamları kendilerinin ve başkalarının öldürülmesine veya ağır bir biçimde yaralanmalarına yönelik yakın bir tehlikeye karşı müdafaa halleri ile yaşama karşı ciddi tehdit içeren ağır nitelikte özel suçların işlenmesini önlemek, bu tür bir tehlike gösteren veya emirlere direnen bir kimseyi yakalamak veya böyle bir kimsenin kaçmasını önlemek amacı dışında ve bu amaçları gerçekleştirmek için daha hafif yöntemler yetersiz kalmadıkça başkalarına karşı silah kullanamazlar. Her halükarda, sadece yaşamı korumak için kesinlikle kaçınılmaz olduğu zaman kasten öldürücü silah kullanılabilir.”demektedir.²⁰

AİHM ne açılan bir davada, kolluk kuvvetlerinin bir gösteriyi dağıtmak üzere kullandığı silahlı güç bu mahkeme tarafından orantısız bulunmuştur. Söz konusu AİHM Kararında (Para 68...) Komisyon Sözleşme'nin 2. Maddesi kapsamında, düzenlenen gösterinin bir ayaklanma olarak değerlendirilebileceğini kabul etmiş, ancak düzeni korumak için bir gösteri sırasında savaş silahı kullanılmasının uygun olamayacağı görüşünü ifade etmiştir. Sonuç olarak, mahkeme, davaya neden olan olaylar sırasında A.G.'nin ölümüne sebebiyet veren ve göstericileri dağıtmak amacıyla kullanılan gücün 2. madde kapsamında gereksiz olduğu kanaatine varmıştır.²¹

²⁰ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. 27 Ağustos - 7 Eylül 1990 tarihleri arasında Havana'da toplanan Suçların Önlenmesi ve Suçluların Islahı üzerine Sekizinci Birleşmiş Milletler Konferansı tarafından kabul edilen metin (Osman DOĞRU tarafından yapılan Türkçe çevirisine <<http://aihm.anadolu.edu.tr/>> adresinden ulaşılabilir.)

²¹ AİHM Kararı; Ahmet GÜLEÇ v. Türkiye; 54/1997/838/1044; 27.07.1998;)

Bu yasaların yanlış yorumundan kaynaklanan birçok olumsuz gelişme yaşanmıştır. Son olarak 1 Mayıs 2008 de İstanbul ‘da olduğu gibi Türkiye’de polisin orantısız güç kullanmasına ilişkin eleştiriler fazlaşmıştır. Bu iddiaların bir kısmı AİHM’e götürülmüş ve AİHM çok sayıda davada öldürücü gücün orantısız olarak kullanıldığı sonucuna ulaşmıştır. Örneğin, O. davasında maktulün, uyarı yapılmadan, 5681 sayılı yasanın deyimiyle “doğrudan” vurulduğunu saptayan AİHM, Sözleşmenin 2. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.²²

AİHM verdiği başka bir karar da, “polis arama için gittiği evde kapıya 50-55 kez ateş etmiş, bir kişinin ölümüne sebep olarak evdekilerin yaşam hakkını ihlal etmiştir” demiştir.²³

Polis operasyonlarda, ateşli silaha başvurmadan önce daha sınırlı araçlar kullanmamakla da eleştirilmektedir. AİHM, H.K. ve diğerleri davasında, polisin bir evde sıkıştırdığı iki şüpheliyi, ateşli silah kullanarak yakalamaya çalışması, bu iki kişi dışında evde bulunan iki çocuğun ölümüne yol açmış; AİHM, polisin operasyonda ateşli silah dışındaki araçları hiç kullanmaması nedeniyle Sözleşmenin 2. maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaşmıştır.²⁴

“Burada belirtildiği üzere kullanılacak gücün derecesi, karşılaşılan mukavemetin, direnişin ağırlık derecesine göredir. Zira iki güç arasında dengenin aranması koşulu tıpkı meşru müdafaa durumundaki gibidir. Polis tarafından ölçü, orantılılık kaçırıldığı takdirde olaya müdahale eden görevliler, TCK md. 94’e göre sorumlu duruma düşmekte ve hakkında, suçun mahiyetine göre TCK’nın ilgili maddeleri uygulanmaktadır. Başvurulacak gücün derecesini belirlemek ise, “müdahale eden kuvvetin amirine bırakılmıştır”.²⁵

Zor kullanmanın derecesinin tayininde Yargıtay kararları da önemli bir yol gösterici unsur olmaktadır. Yargıtay 2. CD. 30/11/1951 tarih ve 3717/3704 sayılı kararında “Davacının kaçan sanığı ısrarla ve defaatle kovalayıp yakaladığı ve elindeki bıçağı birkaç kere havale ettiği sırada kendini korumak maksadıyla ağaç sopayı davacıya vurduğu anlaşılan sanığın fiili hareketinden nefesine vuku bulan haksız bir taarruzu filhal defetme zaruryeti bahis mevzuu olup olmadığı incelenip düşünülmezsizin mahkûmiyet kararı verilmesi yolsuzdur” denilmiştir.²⁶

²² AİHM Kararı; OĞUR/Türkiye, 21594/93, 20.5.1999.

²³ AİHM Kararı; GÜL/Türkiye, 22676/93, 14.12.2000.

²⁴ AİHM Kararı; Hamiyet KAPLAN ve Diğerleri/Türkiye, 36749/97, 13.9.2005, para. 51.

²⁵ SAVAŞ- MOLLMAHMUTOĞLU ; a.e., c. 1/s. 881 vd. Şafak-Bıçak; a.e., s. 198.

²⁶ GÖZÜBÜYÜK, A. Pulat (1980) Türk Ceza Kanunu Açıklaması, c. 1/s. 196, 3. bası, Ankara

Birleşmiş Milletler, ateşli silah kullanımını kolluk kuvvetleri için en son başvurulacak yöntem olarak belirlemiştir. 27 Ağustos - 7 Eylül 1990 tarihleri arasında Havana’da toplanan Suçların Önlenmesi ve Suçluların Islahı Üzerine Sekizinci Birleşmiş Milletler Konferansı tarafından kolluk kuvvetlerinin zor ve silah kullanmalarına dair uluslararası alanda bazı temel prensipler kabul edilmiştir.²⁷

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’nde güvence altına alınan ve Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile teyit edilen yaşama hakkının, kişi özgürlüğünün ve güvenliğinin korunmasında, kanun adamları hayati bir role sahip olduklarından, kanun adamlarının sadece gerekli olduğunda ve görevlerini yerine getirmeleri için gerekli olduğu ölçüde zor kullanabileceklerdir. Hükümetler ve kanunen yetkili kuruluşlar bu tür kurallar koyup düzenlemeler yaparlarken, zor ve silah kullanma ile bağlantılı olan ahlaki sorunları her zaman göz önünde tutacaklardır. Öldürücü olmayan etkisizleştirici silahların geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, olaylarla ilgisi olmayan kişilere gelebilecek zarar tehlikesini en aza indirmesi için bu tür silahların kullanılmasını özenle denetleyeceklerdir.

Zor kullanmanın derecesinin tayininde aşırılığa kaçığının tespiti halinde ne tür bir yasal yaptırım uygulanacaktır. Yeni TCK ‘nın 256. Maddesi “Zor kullanma yetkisine sahip kamu görevlisinin, görevini yaptığı sırada, kişilere karşı görevinin gerektirdiği ölçünün dışında kuvvet kullanması hâlinde, kasten yaralama suçuna ilişkin hükümler uygulanır” şeklinde bir düzenleme getirmiştir. Buna benzer bir düzenleme 765 Sayılı eski Ceza Kanununun 245.ci maddesinde (Değişik madde: 05/01/1961 - 235/2 md) vardı. Bu madde şöyleydi.” Kuvvet cebriye imaline memur olanlar ve bilumum zabıta ve ihzar memurları memuriyetlerini icrada ve mafevkinde bulunan amirinin emrini infazda kanun ve nizamın tayin ettiği ahvalde başka surette bir kimse hakkında suimamele veya cismen eza verecek hale cüret eder yahut o kimseyi darp ve cerheylerse üç aydan beş seneye kadar hapis ve muvakkaten memuriyetten mahrumiyet cezaları ile cezalandırılır. Eğer işlediği cürüm bu fiillerin fevkinde ise o cürümlere terettüp eden ceza üçte birden yarıya kadar artırılır (Ek fıkra: 02/ 01/2003 - 4778 S.KJ1. md.). 243’üncü madde ile bu maddede yazılı suçlardan dolayı verilen cezalar, para cezasına veya tedbirlerden birine çevrilemez ve ertelenemez.”

²⁷ 27 Ağustos - 7 Eylül 1990 tarihleri arasında Havana’da toplanan Suçların Önlenmesi ve Suçluların Islahı üzerine Sekizinci Birleşmiş Milletler Konferansı tarafından kabul edilen metnin Osman Doğru tarafından yapılan Türkçe çevirisine <<http://aihm.anadolu.edu.tr/>> adresinden ulaşılabilir.)

Yukarıda yapılan düzenlemeler ile kişilerin beden tamlığının zarar görmemesi, diğer yandan kamu idaresinde disiplinin sağlanması ve devamı amaçlanmıştır.

Maddenin uygulanabilmesi için öncelikle 5237 sayılı TCK'nun 6. maddesinde tanımlandığı üzere kamu görevlisi olması ve bunun yanında zor kullanma yetkisine sahip bulunması gerekir.

Özel Kanunları olan, ya da gördükleri görev nedeniyle kuvvet kullanmaya yetkili olan kamu görevlileri bu suçun faili olabilirler.

Suçun hareket ögesi bir gerçek kişi hakkında göreve ilişkin zor kullanma yetkisinin kullanıldığı sırada görevin gerektirdiği ölçünün dışına çıkılması suretiyle kuvvet kullanılmasıdır. Görevin gerektirdiği davranış veya ölçünün dışında "fiziken kötü muamele yapmak" (itelemek, tokat atmak, çekiştirmek, yerde sürüklemek

v.b ..) veya "bedensel eza vermek" eylemlerini de bu suçun içinde kabul etmek gerekir. Çünkü işkence suçunu düzenleyen yeni TCK'nın 94. maddesi, kişiye, insan onuruyla bağdaşmayan şekilde bedensel veya ruhsal yönden acı çektilmesini işkence olarak tanımlamış ise de, madde gerekçesinde bu eylemlerin, ani olarak değil, sistematik ve belli bir süreç içinde işlenmesinin, işkence suçunu oluşturacağı belirtilmiştir. Bu nedenle ani olarak yapılan, devamlılık arz etmeyen, fiziki - bedensel eza veren hareketlerin TCK 256. madde kapsamında değerlendirilmesi gereklidir.

TCK'nın 24. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, "kanunun hükmünü yerine getiren kimseye ceza verilmez." Kanunun hükmünü uygulayan kimse aslında görevini yerine getirmektedir. Bu görevin, kaynağını doğrudan doğruya kanun oluşturuyorsa, "kanunun hükmünün", bir amirin emri oluşturuyorsa, TCK'nın 24/2. maddesinde öngörülen "yetkili merciin emrinin" yerine getirilmesinden söz edilir.

Zor kullanmaya yetkili, kamu görevlisi failin, ceza sorumluluğunu kaldıran nedenlerden kanunun hükmünü ya da bir amirin emrini yerine getirdiği sırada sınırın kast olmaksızın aşılması söz konusu olabilir. Bu durumda TCK'nın 27/1. maddesi uygulanır. Zor Kullanırken sınırın aşılmasında suçun manevi ögesi doğrudan kasttır. Fail, yetkisinin sınırlarını aştığını bilmeli ve istemelidir. Burada gözetilmesi gereken konu, kamu görevlisinin maddi ögeyi oluşturan hareketleri, "kanun ve nizamın belirlediği sınırları aşarak" yapıp yapmadığıdır. Kamu görevlisi halin gerektirdiği şekil ve derecenin üzerinde zor kullanarak görev sınırını aşmış olmalı ve bunu bildiği halde eylemi gerçekleştirmelidir. Zor ve şiddet kanuni sınırlar içinde kullanılmış ise kastın varlığından söz edilemez.

TCK'nın 256. maddesinde düzenlenen suçun, amirin verdiği emrin (zor kullanmaya ilişkin sınırın örneğin cop kullanmak yerine tabancayla ateş edile

rek saldırganın durdurulması emrinde olduğu gibi) yerine getirilmesi nedeniyle işlenmesi durumunda amirin, TCK'nın 24/4. fıkrasındaki "Emrin, hukuka uygunluğunun denetlenmesinin kanun tarafından engellendiği hallerde, yerine getirilmesinden emri veren sorumlu olur." hükmü uyarınca cezalandırılması söz konusu olacaktır. Bu durumda emri yerine getirenin sorumluluğu yoktur. Ancak sınırın aşılmasında, amirin verdiği emrin yerine getirilmesinin ya da getirilmemesinin önemi yoksa amirin değil, failin sorumluluğu kaçınılmazdır.

Konusu suç teşkil eden emir hiçbir surette yerine getirilmez. Aksi takdirde yerine getiren ile emri veren sorumlu olur.

3.2. Zor Kullanma Yetkisinin Aşılmasında Kovuşturma ve Görevli Mahkeme

TCK'nın 256. maddesinde öngörülen suç nedeniyle kovuşturma, şikâyet koşuluna bağlı değildir. Soruşturma ve kovuşturma doğrudan C. Savcılığı tarafından yapılır. Sınırın aşılması, basit yaralama şeklinde bile olsa 86. maddenin 3. fıkrasında öngörülen kamu görevlisinin sahip bulunduğu nüfuzun kötüye kullanılması suretiyle suçun işlenmiş olduğunun kabul edilmesi gerektiğinden suçun kovuşturmasının şikâyete bağlı olduğu düşünülemez.

Mahkemelerin görevlerinin belirlenmesinde ağırlaştırıcı veya hafifletici nedenler gözetilmeksizin kanunda yer alan suçun cezasının üst sınırı göz önünde bulundurulur. Bu nedenle ağırlaştırıcı nedenleri öngören 86/3. fıkradaki öğeler bulunsun bile görevli mahkeme maddenin 2. fıkrasında öngörülen basit yaralama için Sulh Ceza Mahkemesidir.

4. KOLLUK KUVVETLERİNİN ZOR VE SİLAH KULLANMA YETKİSİ İLE İLGİLİ YARGI KARARLARI.

Kolluğun, zor ya da silah kullanma yetkisi, görevin yerine getirilmesi biçimindeki hukuka uygunluk nedeni ile ilgilidir. Bu nedenle, kolluğun zor ve silah kullanma yetkisi ile ilgili Yargıtay kararlarının, hukuka uygunluk nedenlerinin yer aldığı TCK'nın 24-25 maddelerine dayandığını görmekteyiz.

Hukuka uygunluk nedenlerinin bir kısmı Ceza Kanununda yer almıştır, bir kısmı da Ceza Kanununda yazılı değildir. Ceza Kanununda yazılı ve konumuzla ilgili olan, TCK'nın 24-25 maddelerinde öngörülen genel hukuka uygunluk nedenleridir. Bunlar; kanun hükmünü yerine getirme, amirin emrini yerine getirme, haklı savunma (meşru müdafaa) ve zorunluluk durumudur (Zaruret hali).

TCK'nın 27. maddesinde belirtildiği üzere "25 nci maddede yazılı fiillerden birini icra ederken kanunun veya yetkili makamın veya zaruretin tayin ettiği hudutların aşılması durumunda aşırılık söz konusudur. Bu durumlarda

ortada bir görev, haksız bir saldırı, bir zorunluluk durumu olmalı ve bunların yasa tarafından belirlenen sınırları aşılmalıdır. Hukuka uygunluk nedeninden yararlanan kişinin, hukuka uygunluk nedeninin yasal sınırını aşması durumunda, davranışı hukuka aykırıdır. Bu nedenle, hukuka uygunluk nedenlerinin sınırlarının aşılması durumunda, fail TCK'nın 27. maddesi uyarınca cezalandırılmaktadır.

4.1. Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanması İle İlgili Yargıtay Ceza Genel Kurulu Örnek Kararları

* Kesinleşmiş hapis cezalarına ilişkin mahkûmiyetleri ve başka yargılamalar nedeniyle hakkında çıkarılan gıyabi tutuklama müzekkereleri nedeniyle aranan kişinin yakalanması sırasında; zor kullanarak yaralamaya neden olan sanık jandarma uzman çavuşun eyleminin, TCK'nın 49/1. maddesi kapsamında hukuka uygunluk nedeni oluşturacağına, silahla ateş edip yaralayarak ölüme neden olan jandarma erinin eyleminin ise, yasanın belirlediği sınırın aşılması suretiyle, kastı aşan etkili eylem sonucu adam öldürme suçunu oluşturacağına dair, Ceza Genel Kurulunun 20.04.2004 gün ve 2004/1 MD - 47 esas, 2004/101 sayılı kararı. Bu kararda, olayın oluş biçimini kabul eden Ceza Genel Kurulunca; ayrıntılı biçimde açıklanan gerekçelerle, sanık Jandarma er F.'nin, yasanın belirlediği sınırın aşılması suretiyle, "kastı aşan etkili eylem sonucu adam öldürme suçundan mahkûmiyetine", diğer sanık uzman çavuş Ö.'nün ise yüklenen suçlardan beraatına ilişkin Özel Daire kararının onanmasına karar verilmiştir.

4.2. Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanması İle İlgili Yargıtay Özel Daire Kararları

* Görevli polis memuru olan sanığın karakolda katılanları sopayla dövdüğü, geçici doktor raporu, Ankara Adli Tıp Kurumunun kesin raporları, katılanların oluşa uygun düşen kendi içinde ve birbirleriyle uyumlu olan beyanlarından anlaşılması karşısında, bireylere kötü davranış suçunun olduğu gözetilip; 5237 sayılı Yasanın 7/2, 5252 sayılı Yasanın 9/3. madde ve fıkraları uyarınca 765 ve 5237 sayılı Ceza Yasaları karşılaştırılıp sanık yararına olan uygulama saptanarak sonucuna göre karar verilmesi gerekirken; yerinde olmayan gerekçelerle beraat kararı verilmesi bozmayı gerektirir (4.CD, 4.12.2006, 2005/11781, 2006/17205).

* Jandarma görevlisi olan sanıkların görevleri sırasında mağduru yaraladıkları yolundaki tanıklar O. T. ve S. T.'nin anlatımlarının Adli Tıp Kurumunun raporuyla doğrulanması karşısında bu tanıkların beyanları yöntemince tartışılıp reddedilmeden beraat hükümleri kurulması yasaya aykırıdır. (4. CD, 05.07. 2006, 2005/128, 2006/13511)

* Jandarma görevlisi sanığın karakol içinde tuttuğu yakınana önce tokat attığı daha sonra tuvalete götürüp ayağına copla vurduğu biçimindeki iddia, tanık Ü. A.'nın anlatımı ve ertesi gün alman doktor raporuyla doğrulanması karşısında TCK'nın 245. maddesinde tanımlanan suçun oluştuğu gözetilmeden, yerinde olmayan gerekçelerle beraat kararı verilmesi bozmayı gerektirir, (4. CD. 1.3.2004, 2003/1829, 2004/2146)

* Kolluğun silah kullanma yetkisini düzenleyen normlarına uymada aşırılığa kaçan sanığın, yasanın bir hükmünü yerine getirmede zorunluluğun belirlendiği durumu aşarak adam öldürme suçunu işlediğinden, TCK'nın 448. maddesine uyan öldürme suçunda, aynı yasanın 49/1. maddesinin yollamasıyla 50. maddesinin uygulanması suretiyle hakkında hüküm kurulmasının yerinde olduğuna I.C.D. 9.2.2004 tarih ve 2003/1762 esas, 2004/185 sayılı kararı ile karar verilmiştir.

4.3. Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanması Sonucu Oluşan Hizmet Kusuru Nedeniyle Sorumluluk ve Bu Konulardaki Örnek Danıştay Kararı

* Davacıların yakını olan kişinin polis karakolunda dövülerek işkence ile öldürülmesi nedeniyle, duyulan üzüntü karşılığı manevi tazminat verilmesi gerekir.

... Polis karakolunda dövülüp işkence yapılması sonucu ölümü nedeniyle duyulan acı ve elem karşılığı toplam 215.000.000 TL. manevi tazminatın yasal faiziyle birlikte ödenmesi istemiyle açılan dava sonucunda; İstanbul 1. İdare Mahkemesince manevi tazminat isteminin kabulüne ve manevi tazminata faiz yürütülmemesine ilişkin olarak verilen 19.11.1996 tarih ve E: 1995/445, K: 1996/1488 sayılı kararın taraflarca temyizden incelenip bozulması istenilmektedir.

Dava konusu olayda 28.5.1993 tarihinde gece saat 23.00 sularında ifadesi alınmak üzere... Polis karakoluna getirilen davacıların murisinin ifadesinin alınması sırasında ifadeyi alan polis memurunca dövüldüğü, olay gecesi nezarete gözetim altına alındıktan sonra sabahleyin öldüğü, dosya içindeki ... Üniversitesi ... Tıp Fakültesi Adli Tıp Anabilim dalının 31.5.1993 tarihli otopsi tutanağında belirlendiği, olayla ilgili olan polis memuru hakkında, görev sırasında kastı aşan darp sonucunda ölüme sebebiyet vermekten ... Ağır Ceza Mahkemesinde dava açıldığı, olayın oluş biçimi ve ölüm sebebi göz önünde bulundurulduğunda yukarıda aktarılan Yasa hükümleri ve hukuki ilkeler birlikte değerlendirildiğinde; halkın can ve mal emniyetinin korunması şeklinde tecelli eden kamu hizmetinin düzenlenmesindeki yetersizlik, diğer yandan hizmet personeli üzerindeki denetimin gereğince yapılmamış olması hizmetin

kötü işlemesi biçiminde ortaya çıkarak idarenin bu kamu hizmetinin yürütülmesindeki kusurunu otaya koymaktadır. Bu suretle meydana gelen zararın, hizmeti yürütmekle görevli idarece tazmini gerektiği de açıktır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı Yasanın 49.maddesine uygun bulunmayan tarafların temyiz isteminin reddiyle, İstanbul 1.İdare Mahkemesinin 19. 11.1996 tarih ve E: 1995/445, K: 1996/1488 sayılı kararının yukarıda belirtilen gerekçeyle onanmasına 12.10.1999 tarihinde oybirliğiyle karar verilmiştir.(Danıştay 10 Dairesinin Esas; 1997/3568 ve 12.10.1999 tarih ve Karar; 1999/4782 sayılı kararı)

4.4. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Zor Kullanma ve Zor Kullanmaya Dair Örnek Kararlar

Silah kullanma yetkisi çok sıkı kurallara bağlanması gereken ve çok istisnai olarak kullanılması gereken bir yetkidir. Bu nedenle bu yetkinin geniş bir biçimde düzenlenmesi, yaşam hakkı açısından vahim durumlar oluşturabilir. Geçtiğimiz yıllarda AİHM Türkiye’yi hem etkili soruşturma yürütmediği hem de aşırı güç kullandığı gerekçesiyle, yaşam hakkını ihlal ettiği için birkaç kez mahkûm etmiştir.

*** AİHM Kararı: H.K. ve diğerleri. Türkiye; 36749 / 97;13.09.2005; Para 46-63:** AİHS’nin 2. maddesinde bizzat belirtildiği gibi, güvenlik güçlerinin öldürücü güce başvurmaları belli hallerde meşru sayılabilir. Bununla birlikte 2. madde, sınırsız bir yetki tanımamaktadır. Devlet görevlilerinin fiillerinin sınırlarının kurallarla çizilmemiş olması ve bu konuda keyfiliğe izin verilmesi, insan haklarına saygı ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Bu husus, gücü keyfi ve kötüye kullanmaya karşı, yerinde ve etkili bir sistem içinde, polis operasyonlarının iç hukukla yetkilendirilmesinden başka, bu hakkın yeterince sınırlandırılması gerektiğinin göstergesidir. (...) Mahkemeye sunulan deliller ışığında AİHM, AİHS’nin 2/1. maddesinin ilk bölümünde uygun yasal ve idari çerçeve kapsamında yetkililere yüklenen pozitif yükümlülükle ilgili olarak, mevcut durumdaki gibi olayların özel koşullarında, öldürücü potansiyel güce başvuru polis operasyonunda istisnai olarak oluşabilecek gerçek risk faktörlerini doğrudan gidermek için Türk yetkililerin vatandaşların hayatlarını koruma düzeyinde gerekli önlemleri almak bakımından makul olarak bekledikleri söylenememektedir. Bu doğrultuda AİHS’nin 2. maddesinin ihlal edildiği tespit edilmiştir.

*** Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı: H.E. Türkiye; 49048/99; 08.08.2006 Para 35-49:** Polis gözetiminden hemen sonra başvuru sahibinin kötü muamele gördüğü ve 7 günlük tıbbi rapor aldığı mahkeme tarafından belirlenmiştir. İstanbul Yargı Mahkemesi Ceza Kanununun 243.maddesine göre

başvuru sahibine karşı gerçekleştirilen davranışların işkenceye girdiğini tespit etmiştir. Bu şartlar altında mahkeme bütün olarak muamelenin başvuran üzerinde şiddete yol açtığını göz önünde bulundurarak muamelenin sürekliliğinin ve amacının özellikle ciddi ve dayanılmaz olduğunu, aşırı acı ve ıstıraba yol açtığını kabul etmiştir. Bu nedenle bunlar işkence olarak nitelendirilmelidir. Aynı şekilde mahkeme başvurana işkence yapılarak madde 3'ün ihlal edildiğini bildirmiştir. Bu doğrultuda AIHS'nin 2. maddesinin ihlal edildiği tespit edilmiştir.²⁸

5. SONUÇ

Yasalarımızda "Zor ve silâh kullanma yetkisi", görevini yaparken direnişle karşılaşan kolluk kuvvetleri "bunu kırarak ölçüde zor kullanmaya yetkili kılınma" şeklinde düzenlenmiştir. Kolluk kuvvetleri, yasalar çerçevesinde zor kullanabilir, zorun derecesini kendisi takdir ve tayin eder. Her ne kadar yasada, sadece silâh kullanmada ölçülülükten söz edilmekte ise de, pratikte keyfi uygulamalara yol açabilecek düzenleme, "ölçülülük ilkesi"ne aykırıdır.

Kişî hak ve özgürlüklerini savunmak, toplumun ve kişinin güvenliğine karşı olduğu anlamına gelmez. Toplumda şiddetin ve suçun arttığı bir dönemde kolluk güçlerine büyük bir görev düşmektedir. Şiddeti ve suçu önlemek için güvenlik güçlerinin yetkileri genişletilirken güvenlik ile özgürlük dengesinin sağlanması gerekmektedir. Güvenlik gerekçesiyle yapılan bazı düzenlemeler ile kişî özgürlüğü ikinci plana atılabilmektedir. Bu dengenin gözetilmemesi, birinden birinin ağır basması halinde, güvenlik zafiyeti doğabileceği gibi, diğer tarafta kişî hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi söz konusu olabilmektedir.

Kolluğun silah kullanma yetkisi, direkt olarak yaşam hakkıyla ilgili bir husustur. Bu konuda yapılacak düzenlemelerin özenli olması, bireyler açısından son derece önemlidir. Gerçekten de doğrudan silah kullanma yetkisi, yasal çerçevesi iyi belirlenmesi ve uygulamada özellikle dikkat edilmesi gereken bir durumdur.

AB'ye uyum sürecinde özellikle toplumsal olaylara müdahalelerde daha insani ve profesyonel yöntemlerin uygulanması konusunda Avrupa ve Dünyada yaşanan gelişmelerin takip edilmesi; personelin olaylar karşısında profesyonelce düşünüp hareket edebilme kabiliyetinin kazandırılması, sözgelimi toplumsal olayların iki düşman taraf arasında gerçekleşen bir meydan muharebesi şeklinde görülmemesi veya sanık ve suçlulara da hizmet veren bir birim olduğu anlayışının yerleşmesi problemlerin çözümünde etkili olacaktır.

²⁸ Bu kararların tümünün geçtiği eserler; SAVAŞ- MOLLMAHMUTOĞLU ; a.e., c. I/s.875 vd. c. 2/S.2542 vd. 925 vd.81 vd. Koç, C. A.e.s. 441 vd.

Bu konuda da çözüm yolları su şekilde sıralanabilir:

Bu sorunun şümüllü çözümünde eğitim ilk sırada yer almaktadır ve iki yönlü olarak ele alınmalıdır. Toplumun bilinçlenmesi adına eğitim uygulamaları gerçekleştirilmelidir. Toplumun yönlendirilmesinin önüne geçebilmek için, olayların daha iyi kavranmasının yolu için, onların yasal hakları ve bunların çerçeveleri konusunda bilinçlendirilmeleri sağlanmalıdır. Yakın zamanda İstanbul Avcılar ilçesinde polis kıyafeti giymiş şahısların bir eğlence yerinde bir bayanı sürükleyerek kaçırmaları karşısında seyirci kalan onlarca kişinin “bu tür kanunsuz davranışlar” karşısında yasal haklarını hiç bilmediklerini göstermektedir.

Aynı şekilde kolluk kuvvetlerinin de uygulanan ve uygulanacak olan teorik ve pratik eğitimlerle toplumsal olaylardaki provokasyonlar, onlara karşı psikolojik olarak karşı kalabilmenin yolları ve yasal yollardan uygulayacakları zor kullanma esasları aşamalı olarak sürekli öğretilmelidir.

Sorunun çözümünde ikinci unsur adalettir. Toplumsal bir hatanın izole edilmesinin sorumluluğu sadece bir veya birkaç kuruma yüklenmemelidir. Toplumsal olaylarda kolluk kuvvetlerinin müdahalesi ile ilgili ve bu müdahaledeki orantısızlık için ortak çözüm arayışlarına gidilmelidir. Adaletin sağlanması ve bu adaletin de devletin eliyle sağlanması önemlidir. Devlet eliyle sağlanmayan adalet, halkın eliyle sağlanmaya çalışılırsa daha büyük sorunlar doğuracaktır. Bu nedenle toplumsal değerler de göz önünde bulundurularak, halkın adalet sistemine güveninin sağlanması ve karşılaştığı olaylarda kendi adaletinden ziyade devletin adalet mekanizmasına durumu havale ettirmesi gerekir.

Toplumsal bir olay için öncelikle bunun çerçevesinin çok iyi belirlenmesi gerekir. Yasal yollar irdelendikten sonra bir hüküm verilmelidir. Kolluk kuvvetleri, şiddet veya aşırı güç kullanmışsa, bunun gerekçeleri araştırılmalı, sebep sonuç ilişkisi araştırılmalıdır. Ülke menfaatleri açısından, hizmet sunan birimlerin yanlışlarının ortaya konulması ve giderilmesi yönündeki çabalar ne kadar önemli ise, bu kurumların hizmet sundukları kitlelerle aralarında uçurum oluşturulması da o kadar tehlikelidir. Şurası unutulmamalıdır ki, bir ülkedeki siyasi sistemin meşruiyeti demokrasi ve insan haklarına gösterdiği saygıyla ölçülür. Demokrasi ve insan hakları karşılıklı bir bağımlılık içerir.

Son söz olarak, kolluk kuvvetlerinin zor kullanması veya güç kullanması evrensel bir olgudur. Tüm demokratik devletlerde, hukuki gereklilikler oluştuğunda, toplumun ve bireylerin genel menfaatlerinin korunması amacı ile kolluk kuvvetlerine güç kullanma yetkisi verilmiştir. Ancak toplumsal olaylarda güç kullanma son çözüm ve seçenektir. Makul olan, güç kullanmaya ihtiyaç duyul-

madan yönetilebilen olaylardır Birlik, beraberlik ve barış içinde yaşamının en temel yolu kanunlara riayet etmekten geçtiğini hiçbir zaman unutmamalıyız.

KAYNAKÇA

Kitaplar

ARTUK, M. Emin - GÖKÇEN, Ahmet - YENİDÜNYA, Caner (1999) Uygulamalı Ceza Hukuku, Ankara; Ceza Hukuku Özel Hükümler, 2. baskı, Ankara 2000; Ceza Hukuku Genel Hükümler, 3. baskı, Ankara (2002).

AYDIN, A. Hamdi, (1996) Polis Meslek Hukuku, Doğu Matbaacılık, Ankara,

CERRAH, İbrahim ve SEMİZ, Emin, (2001), Türkiye’de Suç Ve Polislik, Şubat Ankara,

CERRAH, İbrahim ve ERYILMAZ, Bedri, (2001), Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği, Ankara,

CERRAH, İbrahim ve SEMİZ, Emin. 21. Yüzyılda Polis, Temel Sorunlar ve Çağdaş

Yaklaşımlar, Ankara. Sibel Matbaası. (2000).

DÖNMEZER, Sulh, Genel Ceza Hukuku Dersleri, İstanbul (2003)

DEMİRBAŞ, Timur., Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara (2002)

ERYILMAZ, M. Bedri. Güvenlik Mevzuatı ve Uluslararası İnsan Hakları Belgeleri,

Ankara. Nobel Yay incilik.(2000).

EREM, Faruk/DANIŞMAN, Ahmet/ARTUK, Mehmet Emin, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara (1997), s.552; TOROSLU, s.67; ÖZTÜRK, Bahri/ERDEM, Mustafa Ruhan/ÖZBEK.,

GÖZÜBÜYÜK, A. Pulat, (1980), Türk Ceza Kanunu Açıklaması, c. 1-3, üçüncü bası, Ankara.

İÇEL, Kayıhan - YENİSEY, Feridun, (1994), Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Kanunları (ilgili maddelerin altındaki bilgiler ve içtihatlar), 4.baskı İstanbul.

HAFIZOĞLULLARI, Zeki, Polisin Zor Kullanma Görevi ve Yetkisi, İnsan Hakları Merkezi Dergisi, Kasım (1995), e.III, sy.4.

HAYTA, Necdet - ÜNAL, Uğur, (2003) Osmanlı Devleti’nde Yenileşme Hareketleri.

Gazi Kitabevi. Ankara.

KOÇ, Cihan (2002) Kolluğun Adli Görevleri, Kartal Yayınevi, Ankara 2002.

KUNTER, Nurullah.(1989). Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi

Hukuku, İstanbul. Beta Yayınları.

METİN, İsmail, ERASLAN, Fethullah, (1984), Türk Polis Tarihi Cilt I, Aşlımlar Basım Evi, Ankara

ÖZER, Veli. (2001), Uygulamalı Ceza Hukuku ve Emniyet Tedbirleri, 5. Baskı, Ankara.

ÖZTÜRK, Bahri - ERDEM, Mustafa - ÖZBEK, Veli, (1999) Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku, 4. baskı Ankara.

SAVAŞ, Vural - MOLLAMAHMUTOĞLU, Sadık (1999) Türk Ceza Kanununu Yorumu, c. 2/2476-2551, 3. baskı Ankara.

ŞAFAK, Ali (2003) Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, 4. Baskı, Selim Yayınevi Ankara.

ŞAFAK, Ali,- BIÇAK, Vahit (1999) Ceza Muhakemesi Hukuku ve Polis, 3. Baskı .Ankara.

ŞAFAK, Ali - Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı -Polisin El Kitabı-, 7. Baskı, Ankara (2002).

SAVAŞ, Vural - MOLLAMAHMUTOĞLU, Sadık. Türk Ceza Kanununun Yorumu, 2. Baskı, Ankara (1998), c.I.

TOSUN, Öztekin, Suç Hukuku El Kitabı, İstanbul (1979),

TOROSLU, Nevzat, Ceza Hukuku, Ankara (2001),

YAŞAR, Yılmaz. Açıklamalı Polis Meslek Hukuku, Ankara, Başkent Matbaacılık. (1996).

YENİSEY, Feridun. İnsan Hakları, Polis Okulları Ders Kitabı, Ankara. Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi. (1994).

YENİSEY, Feridun. “Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna Yapılan Başvurular Çerçevesinde Kolluk Güçlerinin Uygulamaları”, Farklı Bakış Tarzlarıyla İnsan Hakları Uygulamaları S. 57-80, Ankara. Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları. (2000).

YILMAZ, Ejder. Hukuk Sözlüğü, Ankara. Yetkin Yayınları.(1992).

Makaleler

ŞAHİN, Eyüp, (2004), Türk Zabıta Yapılanmasının Tarihi Gelişimi, Polis Dergisi Sayı 38, EGM. Yay, Ankara

FINDIKLI, Remzi, (2001) Kimlik Olgusu Ve Polislik Mesleğinin Özellikleri, Türkiye’de Suç Ve Polislik, Şubat Ankara,

ÇİÇEK, Kemal, (1996), Osmanlı Devletinde Asayiş Ve Emniyet Hizmetleri, AB Sürecinde Türk Polisi Konulu Uluslararası sempozyum bildirileri, Polis Akademisi, Ankara

AKIN, Cavit, (1996),Türk Toplum Düzeninde Polis Ve Önemi, AB Sürecinde Türk Polisi Konulu Uluslararası Sempozyum Bildirileri, Polis Akademisi, Ankara.

KUYAKSİL, Ali, (2000) 155. Yılında Polis Teşkilatının Tarihçesi, Kolluk Kavramı Ve Günümüzde Emniyet Teşkilatı, Polis Dergisi Sayı 22, EGM. Yay, Ankara

KIZILKAYA, Adem- SÖNMEZ, Nevzat,(2003),Geçmişten Günümüze Güvenlik İhtiyacı Ve Türk Polisi Teşkilatı, Çağın Polisi Dergisi, Sayı 17, Poyraz Ofset, Ankara

Web Siteleri

(<http://www.stratejikboyut.com/>)

(<http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/30/yeni/web/makaleler/OktayKaygisiz.htm>) <http://aihm.anadolu.edu.tr>)

<http://cezahukuku.blogspot.com/2006/10/kollugun-zor-ve-silah-kullanma-yetkisi.html>) Anayasa Mahkemesi Kararı

Anayasa Mahkemesi Kararı; E. 1996/68, K. 1999/1, K.T. 6.1.1999.

Yargıtay Kararları

Ceza Genel Kurulunun 20.04.2004 gün ve 2004/1 MD - 47 esas, 2004/101 sayılı kararı

4. CD 21.05.1981 gün ve 6911/7095 sayılı kararı

2. CD. 30/11/1951 tarih ve 3717/3704 sayılı

4. CD. 4.12.2006, 2005/11781, 2006/17205 sayılı kararı

4. CD. 05.07.2006,2005/128,2006/13511 sayılı kararı

4. CD. 1.3.2004, 2003/1829, 2004/2146) sayılı kararı

1. CD. 9.2.2004 tarih ve 2003/1762 esas, 2004/185 sayılı kararı

Danıştay Kararı

Danıştay 10 D. Esas; 1997/3568, Karar; 1999/4782 (12.10.1999)

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları

AİHM Kararı; Ahmet GÜLEÇ v. Türkiye; 54/1997/838/1044; 27.07.1998.

AİHM Kararı; OĞUR/Türkiye, 21594/93, 20.5.1999.

AİHM Kararı; GÜL/Türkiye, 22676/93, 14.12.2000.

AİHM Kararı; Hamiyet KAPLAN ve Diğerleri/Türkiye, 36749/97, 13.9.2005.

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE KAMU YÖNETİMİNE UYGULANABİLİRLİĞİ

Kenan Mehmet EKİCİ

ÖZET

Günümüz rekabet ortamında; müşterilerin artan beklentileri, iynin, mükemmelliğin ötesinde dünya çapında olmanın hedeflenmesi, teknolojinin hızlı gelişmesi, kalitesizliğin ağır maliyeti, artan uluslararası rekabet gibi unsurlar ön plana çıkmıştır. Bu nedenle, işletmelerin ve kurumların başarılı olabilmeleri için toplam kalite yönetimi hayati önem kazanmıştır. Uluslararası ilişkilerin artması, mal, hizmet ve paranın sınır ötesi hareketinin yoğunlaşması, kamu kurum ve kuruluşları ile özel şirketleri yeni bir rekabetin içine sokmuştur.

Gümrük Birliği'ne girilmesi, Avrupa Birliği' ne girme çabaları, ISO 9000 kalite güvence sistem standartlarının zorlayıcı etkileri, çevre koruma, vb. ile ilgili yeni hukuksal uygulamalar; kalite ile ilgili yeni istekleri de beraberinde getirmiştir. Buna paralel olarak, korumacılığın azaltılması, uluslararası ticaretin yaygınlaşması, ulusal sınırların ortadan kalkması ve bilginin sınırsızlaşması ile tüm işletmeler ve kurumlar strateji belirlemeye ve sistem oluşturmaya başlamışlardır. Dolayısı ile yirmi birinci yüzyılın koşullarına ayak uydurabilmek için sürekli gelişme ihtiyacı gündeme gelmiştir. Toplam Kalite Yönetimi ve sürekli gelişme fikri, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörün başarılarının devamını sağlamak, küreselleşmeye, bölgeselleşmeye ve ekonomide liberalleşmeye bağlı olarak oluşan tüm değişikliklere ayak uydurma zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir.

1. Kalite Kavramı ve Gelişimi

i. M.Ö. 2150 yılındaki Hammurabi Yasaları,

ii. Sonraki yıllarda Fenike' de bugünkü anlamıyla kalite kontrol görevlileri, *

* Kalite ve Strateji Geliştirme Uzmanı

iii. M.Ö. 1450 yılında ise eski Mısır’ da kalite kontrol görevlileri,
 iv. XIII. yüzyıldaki çıraklık ve esnafılık loncaları,
 v. XIX. yüzyılda modern endüstriyel sistemin doğuşu/F.W. Taylor,
 vi. XX. yüzyılın başlarında Henry Ford ise Ford Motor Şirketi’nin üretim ortamında hareketli montaj hattını kullanmaya başlamıştır. Montaj hattı üretimi ile karmaşık operasyonlar sadeleştirilerek düşük maliyetle kaliteli ürünler üretilmeye başlanmıştır.

vii. İkinci Dünya Savaşı da, kalite teknolojisinin gelişimini hızlandırarak ürün kalitesinin iyileştirilmesi gerekliliği kalite kontrol konusunda yapılan çalışmaların anlaşılmasına ve bilginin paylaşılmasına yol açmıştır.¹

viii. Çağdaş kalite kontrol ya da şimdiki adıyla İKK anlayışı ise 1930’lu yıllarda Bell telefon şirketinde çalışan istatistikçi W.A.Shewhart’ın kontrol çizelgelerinin endüstriyel kullanıma girmesiyle başlamıştır. Shewhart’ın, 1932 yılının Mart ayında ABD Tarım Bakanlığı Azot Araştırma laboratuvarlarında vermiş olduğu konferans konusu istatistiki bilgiler, Edward Deming tarafından kitap haline getirilerek “Kalite Kontrol Açısından İstatistik Metotları” adıyla yayımlanmıştır. 1980 yılında da aynı kitap “İmal Edilmiş Ürünlerin Kalitesinin Ekonomik Kontrolü” adıyla 50. yıl dönümü dolayısıyla yeniden basılmıştır.²

ix. İkinci Dünya Savaşında eldeki üretim sistemlerinin yeniden düzenlenmesi savaş öncesi ve savaş zamanının ivedi gereksinimlerine yetmeyince, kontrol çizelgeleri ABD’de birçok sektörde kullanılmaya başlanmıştır. ABD bu sayede kalite kontrolden yararlanarak askeri malzemeleri ucuza ve bol miktarda üretebilmeyi başarabilmiştir.

x. Kalite kontrolü konusunda istatistikçi Shevvhart tarafından başlatılan çalışmaları, Edwards Deming ve Joseph Juran’ın çalışmaları izledi. Bugün dünya literatürü incelendiğinde Toplam Kalite Yönetimi’nin fikir babaları olarak bu kişilerin yer aldığı görülmektedir.

xi. 1950’ler de TTK kavramıyla kalite, tüm birimlerin ortak çabasına dönüşmüş, üretim sonrasında hata tespiti yerine üretim esnasında süreç kontrolü vasıtasıyla hatasız yapma, üretimde sıfır hata önem kazanmaya başlamıştır. Bu yıllarda Armand V. Feigenbaum ve ekibi kalite uzmanlarının “koruyucu maliyetler”, “tahmini maliyetler”, “iç başarısızlık maliyeti”, “dış başarısızlık maliye

¹ Orhan Karaüzüm, “Sorun Çözmede Değişim Mühendisliği İçin Bir Eleştiri”, III. Ulusal Yönetim Kongresi, İstanbul 1995, s.5.

² Rafael Aguayo, Dr. Deming Japon Mucizesinin Mimarı, İstanbul, Form Yayınları, No:31, 1994, s.270.

ti” gibi kavramlarla sınıflandırdıkları bir kalite maliyet sistemi geliştirmişlerdir. Bu tasnif sayesinde, kalite yönetim departmanı için üst yönetime kolay bir bilgi aktarım dili doğmuştur. 1960’lı yıllarda, kamunun tükettiği ürünlerin kalitesini belirleyen düzenlemelerde artışın gözlemlendiği kalite güvencesi kavramı geliştirilmiştir.³

xii. 1980’lerden sonra ise kalite üretim departmanından çıkarak yönetim hiyerarşisine doğru bir hareket göstermiş ve stratejik kalite yönetimi ile TKY, kalite kavramına farklı boyutlar kazandırmıştır.⁴ Sonrasında, kalite hemen bir pazarlama aracı haline gelmiş ve üst yönetimler, insanların dünyanın her tarafında yüksek kaliteli ürünlere teveccüh edeceğini fark etmişlerdir. Bundan sonra bütün örgüt sisteminin bütün elemanları kaliteyi temin etmede sorumluluk yüklenmeye başlamışlardır.

Bu durum kalitenin sürekli yükselen bir eğilim izleyerek, dar anlamda kaliteden, kalite kontrolüne, TTK’ ne, kalite güvencesine ve nihai olarak TKY’ ne kadar devam eden bir gelişim göstermiştir.⁵

2. Kalitenin Felsefesi

Toplam kalite, öncelikle sanayi sektöründe ve özellikle imalat sektöründe uygulandığı için öncelikle bir mühendislik yaklaşımı olarak algılanmıştır. Oysa gerçekte toplam kalite, çağdaş yönetim tekniklerinden biri olması sebebi ile mühendislik yaklaşımları yanında insanla ilgilidir. Dolayısı ile sosyoloji, psikoloji ve felsefe gibi bilim dalları ile de yakından ilgilidir. Bu nedenle teknik, mekanik konular ve çözümler yanında sosyal ve psikolojik faktörlerin incelenmesini de gerektirmektedir. Eğer süreç “kalite kontrol” veya “kalite güvence” bazında incelenirse tamamen mühendislik biliminden yararlanmak gerekmektedir.⁶

3. Etimolojik Kökeni Bakımından Kalite Kavramı

Kalite kavramı Latincedeki “qualitas” kelimesinden türetilmiştir ve “Şey” anlamına gelmektedir. Çiçero ve Yunanlı yazarların ise bu kelimeyi “Mahiyet

³ Muhlis Halis, Paradigmadan Uygulamaya Toplam Kalite Yönetimi ve ISO 9000 Kalite Güvence Sistemleri, 1. Basım, İstanbul, Beta Basım, Ekim 2000, s.40; Muhsin Halis, “Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, TODAİE Yayın, Kamu Yönetiminde 1. Ulusal Kalite Kongresi, 1988.

⁴ Greg Bounds, Lyle Yorks, Gipsie Ranney, Beyond Total Quality Management; Toward The Emerging Paradigm, Singapore: McGraw-Hill Inc., 1994, s.47.

⁵ Lary Raynolds, Beyond Total Quality Management, London: Seldon Business Books, Cambridge, 1994, s. 12.

⁶ Haldun Ersen, Topyekûn Mükemmelleşme Sürecinde İnsan Kaynakları ve Kalite, 3.Baskı, İstanbul, Maestro Yayıncılık, Kasım 2004, s.59.

ya da nitelik” anlamında kullandıkları görülmektedir. Üzerinde fikir birliğine varılmış bir kalite tanımı olmamasına rağmen, kalite kavramını “Ürün veya hizmetin, belirlenen veya vurgulanan ihtiyaçların tatmin edici gücünü gösteren nitelik ve özelliklerin toplamıdır.”⁷ Şeklinde tanımlayabiliriz.

3.1. Kalite İlkeleri

Kaliteyi sağlamak için aşağıdaki dört temel prensibi çok iyi kavramak gerekmektedir:⁸

- i. Kalite, gereklere uygunluktur.
- ii. Kalite sistemi, hataları önlemeye dönüktür.
- iii. Performans standardı “sıfır hatadır.
- iv. Kalite ölçüsü, uygunsuzluğun bedelidir.

3.2. Kalitenin Boyutları

Kalitenin çeşitli açılardan incelenmesinde en kapsamlı çalışmalardan birini yapan Garvin, tüketicinin algıladığı kalitenin sekiz boyuttan meydana geldiğini ifade etmektedir. Bu boyutlar;⁹

- i- Performans,
- ii. Özellikler,
- iii. Güvenilirlik,
- iv. Uygunluk,
- V. Dayanıklılık,
- vi. Hizmet Görme Yeteneği,
- vii. Estetik,
- viii. Algılanan Kalite.

3.3. Kalite Tipleri

Buna göre, genişletilmiş süreçte kaliteyi iyileştirmek arzusundan olan yöneticilerin kalitenin aşağıdaki üç tipini göz önüne almaları gereklidir:¹⁰

⁷ Said Kınır, “ İnsan Kaynakları Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi ve Kalite Çemberleri Türkiye’nin En Büyük İşletmelerinde Uygulama”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Malatya, 1998, s.27.

⁸ Servet Özdemir, “Eğitimde Toplam Kalite Yönetimi”, MPM Yayın, Kalite Özel Sayısı, Ankara,

⁹ İrfan Ertuğrul, Toplam Kalite Kontrol ve Teknikleri, İstanbul, Ekin Kitabevi, 2004, s.7.

¹⁰ Rıdvan Bozkurt, Kalite İyileştirme Araç ve Yöntemleri, 2. Baskı, Ankara. MPM Yayınları

- i. Tasarım Kalitesi-Uygunluk Kalitesi¹¹
- ii. Mecburi Kalite- Cazip Kalite,
- iii. Performans Kalitesi.

4. Kalite Anlayışının Aşamaları

Kalitenin tarihsel gelişimini incelerken konuyu dört başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; muayene, kalite kontrol, kalite güvencesi ve toplam kalitedir.

- i. Muayene,
- ii. Kalite Kontrolü,
- iii. Kalite Güvencesi,
- iv. Toplam Kalite Kontrol.

5. TKY'nin Gelişimi ve İçeriği

Teknolojik gelişmeler, otomasyon, Fordis üretim yapısı, büyüyen rekabet şartları, pazarların gelişmesi ve nihai olarak müşterinin artan önemi üretimde hassasiyetin önemini gündeme getirmiştir. Üretimde firelerin azaltılması, verimliliğin artırılması dolayısıyla rekabette avantaj sağlanması ürün üretiminde sıfır hatayı yakalamayı gerektirmiştir. Bu anlamda ilk çalışmalardan birisi olarak, 1924 yılında Walter Shevvhart İKK kavramını geliştirmiştir. Endüstri devrimiyle birlikte kitle üretime geçilmiş ve kalite büyük işçi gruplarını yöneten formen, kısım şefi gibi tecrübeli işçilerden oluşan kesimin sorumluluğu olarak kabul edilmiştir.

1940'h yıllarda üretimde, savaştan kaynaklanan artışla birlikte, test maliyetlerini azaltmak amacıyla İKK teknikleri geliştirilerek kullanılmıştır. 1950'li yıllarda Dr. Deming'in Japonlara öğrettiği, Japonların da daha önceden bildiği, İKK' ün akademisyen olmayanlar tarafından basitçe kullanılmıştır. Deming'i takip eden Juran; üst yönetimin faaliyete katılması ve proje geliştirme yöntemiyle kesintisiz hamle düşünceleri gündeme gelmiştir. Daha sonra bu gelişmelere Ishikavva, proje işleminin sadece gönüllüler bazında, işçilere kadar indirgenmesi fikriyle katkıda bulunarak kalite yönetimine takım çalışmaları boyutunu ilave etmiştir. 1950'li yılların sonlarına doğru üretim yapan işletmelerin büyük bir kısmında kalite geliştirme departmanları kurulmaya başlan-

No:630, 2001, s. 17.

¹¹ Asuman Uluçınar Türkel, Yöneticiler İçin: İnsan Kaynaklarının Etkin Yönetimi, İstanbul, Türkmen Kitabevi, 1998, s. 13

iniştir. 1970’li yıllarda Japonya da bir kalite evrimi başlamış ve o dönemlerde TTK teorisi ve beraberinde Kalite Güvencesi sistemi gerçekleştirilmiştir. Daha az kaynak kullanarak verimliliği ve kaliteyi geliştirmenin gerekliliği ile birlikte kalite arayışı 1980’li yıllarda TKY olarak her işletmenin kendi iç dinamiğine göre değişen ve işletmenin tüm fonksiyon ve organizasyonunu içine alan sistemin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. TKY’ nin ortaya çıkmasında Amerika ve Japonya arasındaki rekabet önemli bir faktördür.

5.1. TKY’ nin Tanımı

En genel tanımıyla TKY, bir işletmede üretilen ürün ya da hizmetlerin, işletme süreçlerinin ve çalışanların sürekli iyileştirme ve geliştirme yolu ile en düşük toplam maliyet düzeyinde, önceden belirlenmiş olan müşteri gereksinim ve beklentilerinin tüm çalışanların katılımı ve kendilerinden beklenen yükümlülükleri yerine getirmeleri sayesinde karşılanarak, işletme performansının iyileştirilmesi stratejisi olarak tanımlanabilir.

5.2. TKY’ nin Amaçları

TKY, ürün ya da hizmet ile ilgili işletme işlevlerine ilişkin; ticari, finansal, teknik, beşeri ve örgütsel kaynakları optimum kılmayı ve bunları tüm faaliyetlerin koordinasyonunu sağlayarak yönlendirmeyi amaçlamaktadır.¹² Bu amaçları kısaca şu şekilde özetleyebiliriz;¹³

- i. İşletmenin pazar payını, verimlilik, rekabet ve karlılık düzeyini arttırmak,
- ii. Çalışanların moral düzeyini arttırarak ve iş barışı sağlayarak motivasyonu sağlamak,
- iii. Malzemeyi, zaman kaybını, yeniden işlemeyi, stokları, müşteri şikâyetlerini ve maliyetleri azaltmak,
- iv. İşletmenin her kademesinde, çalışanlar arasında dikey ve yatay iletişimi sağlamak,
- v. Problem çözümünde ekip yaklaşımının geliştirilmesini sağlamak,
- vi. Etkili bir rekabet stratejisinin oluşturulması sağlamak,
- vii. Süreçlerde sürekli bir iyileştirme ve gelişme ortamının sağlanması.

¹² Richard Freedman, Quality Assurance In Training-Education, Kogan Page, London, 1994, s.157.

¹³ Edward De Bono, Rekabetüstü, Çev: Oya Özel, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1996, s.25-36.

5.3. TKY' nin Özellikleri

TKY, diğer yönetim tekniklerine oranla farklı bir yönetim anlayışıdır. Zaman içerisinde toplam kaliteye olan ihtiyaç daha da artmış ve kurumların 1990 sonrasında ilgi odağı olmaya başlamıştır. Bu nedenle TKY' nin önemini artıran özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz;¹⁴

- viii. Kurumun vizyon, misyon ve hedeflerini belirlemektir.
- ix. Yeni bir kurum kültürü yaratmaktır.
- x. Organizasyonel yapıyı basitleştirip yalın hale getirmektir.
- xi. Kurumdaki tüm çalışanları sisteme dâhil etmektir.
- xii. Eğitime büyük önem vermektir.
- xiii. Çalışanların kişisel gelişmesini ve mesleki ilerlemesini sağlamaktır.
- xiv. Çalışanların fikirlerine saygı duymaktır.
- xv. Düşünce yapısında tamamen değişiklik yapmaktır.
- xvi. Yeni fikirler, yöntemler ve teknikler üretmektir.
- xvii. Bilgiyi ve beceriyi işe tatbik etmektir.
- xviii. Takım çalışması demektir.
- xix. Çalışanların yaptığı işe sahip çıkması demektir.
- xx. Kurumsa davranışların değişmesi demektir.

xxi. İşlerin ve sistemlerin standartlarını sürekli uygulamak ve geliştirmektir.

- xxii. İç ve dış müşterilerin memnuniyetini en üst seviyeye çıkarmaktır.

TKY, sunulan ürünün ya da hizmetin kalitesinin geliştirilmesinde kullanılabilecek en önemli araçlardan birisi olarak örgütün bütün fonksiyonlarının değerlendirilmesi ve geliştirilmesini öngören bir yaklaşımdır. Bu bağlamda TKY' nin başlıca dört temel işlevinden söz etmek mümkündür. Bunlar;¹⁵

- i. Müşterileri isteklerinin anlaşılması ve karşılanması,
- ii. Kuruluştaki herkesin katkı ve sorumluluğunun bulunması,
- iii. Departmanların birbirleri için müşteri konumunda olduklarını anlamaları,
- iv. Kalite anlayışının bitmeyen bir süreç olmasıdır.

¹⁴ Ersen, Topyekun Mükemmelleşme..., a.g.e., s.73

¹⁵ Masaaki Imai, Japonya'nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı, Brisa Yayınları, İstanbul,

6. TKY'nin Unsurları ve Araçları

TKY; müşteri tatmini, dönüşümlü liderlik, ortak görüş, katılımcı ilişkiler ve özel uzmanlık gibi anahtar faktörler içermektedir. 1980'li yıllarda, uluslararası rekabet, özel sektör kuruluşlarının güvenilirliklerini, müşteri hizmetlerini ve tüm üretim kalitesini geliştirmeye zorlamıştır. İmalatçılar önce Toplam Kalite Yönetimi'ne katılmışlar bunları da bankalar, telefon şirketleri ve hastaneler izlemiştir. Hatta daha sonraları da yerel yönetimler kamu hizmetleriyle müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmışlardır.¹⁶

6.1. Unsurları

Kaliteyi organizasyonun tamamına bir bütün olarak yerleştirmek, amaçla gereksinimleri sürekli, yeni, iyileştirme ve geliştirme süreci içinde karşılamak olarak ele alabileceğimiz TKY' de temel faktörleri aşağıdaki gibi ele almak mümkündür.

- i. Müşteri Odaklılık,
- ii. Üst Yönetimin Liderliği ve Sorumluluğu,
- iii. Tam Katılım ve Takım Çalışması,
- iv. Sürekli Geliştirme ve İyileştirme,
- v. Süreç Yaklaşımı,
- vi. Yönetimde Sistem Yaklaşımı,
- vii. Önleyici Yaklaşım.

6.2. Araçları

TKY'nin temel ilkelerinin amaçlara uygun bir biçimde uygulanabilmesi için birtakım temel araçlar kullanılır. Bu temel araçlar, özellikle verilerin ortaya konulmasında ve analiz edilmesinde kullanılan araçlardır. Kalite araçları, süreç içerisinde ortaya çıkan veya çıkabilecek olası sorunların belirlenmesine ve çözülmesine yönelik bilgi ve verileri yönlendirmek, kolaylaştırmak ve sistematik bir yaklaşımla bu bilgi ve verileri değerlendirmek amacı güden araçlardır. Bu araçları kapsamlı bir şekilde ele alacak olursak;¹⁷

18

- i. Süreç Akış Diyagramları¹⁸
- ii. Histogramlar

¹⁶ Schmidt ve Finnigan, a.g.e.,ss. 4-5.

¹⁷ Şevkinaz Gümüşoğlu, İstatistiksel Kalite Kontrolü ve Toplam Kalite Yönetimi Araçları, 2.Baskı, İstanbul, Beta Basım, Kasım 2000, s. 139.

¹⁸ Schmidt ve Finnigan, a.g.e.,s.159.

- iii. Pareto Analizi / Vilfredo Pareto^{19 20 21}
- iv. Sebep-Sonuç Diyagramları/Ishikawa Diyagramı^{22 23}
- v. Kontrol Kartları²⁴
- vi. Çetele Diyagramları²⁵
- vii. Dağılım Diyagramları²⁶
- viii. Beyin Fırtınası²⁷

8. TKY'nin Kamu Yönetiminde Uygulanma Süreci

Küreselleşmenin getirdiği yıkıcı rekabete ve değişimin baskısına özel kesim kuruluşları kadar uğramayan, daha doğru bir ifade ile değişime ayak uydurma zorunluluğu ve yeniden yapılanma gerekleriyle nispeten daha sonraki dönemlerde karşılaşan kamu örgütleri, özel kesimdeki tecrübelerden geniş ölçüde yararlanmışlardır.^{28 29 30}

Kamu hizmetleri alanında 1990'lı yıllara doğru başlayan TKY girişimleri, ilk sonuçlarını 1990'lı yılların başlarında vermeye başlamıştır. Bu çerçevede ABD'de, Vergi İdaresi, Çevre Koruma Ajansı, Savaş Gazileri Departmanı, Savunma Bakanlığı gibi kuruluşlarda başlayarak daha sonra sağlık, eğitim, yerel hizmetler, posta ve iletişim hizmetleri alanına yayılan TKY uygulamaları olumlu yankılar getirmiş; alınan başarılı sonuçlar henüz bu konuya uzak duran kuruluşlarda da aynı teknikleri uygulama isteği uyandırmıştır.³¹

¹⁹ Özlem Doğan, “Kalite Uygulamalarının İşletmelerin Rekabet Gücü Üzerine Etkisi”, Dokuz Eylül Üni. SBE Dergisi, Cilt:2, Sayı: 1, İzmir 2000, s.58.

²⁰ Doğan. a.g.m.,s.55.

²¹ Şevkinaz, a.g.e., s. 143

²² Doğan. a.g.m.,s.56.

²³ Canan Çetin, Endüstriyel Kalite Kontrol Çemberleri, İstanbul, Avcıol Matbaası, İSO Araştırma Dairesi, Yayın No: 1987/2, 1987, s.73.

²⁴ Muhittin Şimşek, Sorularla Toplam Kalite Yönetimi ve Kalite Güvence Sistemleri, I.Baskı, İstanbul, Alfa Yayınları, Ağustos 2000, s. 122.

²⁵ Orhan Küçük, Standardizasyon ve Kalite, II. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 104

²⁶ Halis, a.g.e.,s,142

²⁷ George Trepo, Les outils des cercles de qualite, C.E.S.A., Jouy-en-Josas, 1983, s.2.

²⁸ Colin Morgan, Stephen Murgatroyd, Total Quality Management In The Public Sector: An International Perspective, Open University Pres, Buckingham, 1994, s. 10.

²⁹ Ulvi Saran, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma, I.Baskı, Ankara, Atlas Yayıncılık, 2004, s.94.

³⁰ Henry Johansson-Patrick Mchuch; A.John Pendlebury ve William A Wheeler III; Business Process Reengineering: Breakpoint Strategies For Market Dominance, John Wiley and Sons., Chichester, 1993, s.4.

³¹ Saran, Kamu Yönetiminde...,a.g.e.,s.94

8.1. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanmanın Gerekliği

Kamuda yeniden yapılanma sadece, bu kesimdeki kamu kurum ve kuruluşlarının örgütsel yapılarının değiştirilmesi gibi basit bir işlem olarak görülmemelidir. Aksine, çok yönlü bir çalışma şeklinde ele alınmalıdır.^{32 33}
³⁴Dünyada son yirmi yıl içinde toplumsal, ekonomik ve demografik gelişme eğilimlerine bakıldığında kamu yönetimi açısından bazı önemli sonuçlara sebep olan özellikler olarak şunlar gözükmetedir:³⁵

- i. Dünya nüfusunun hızla artması ve kırsal alanlardan kentlere doğru hızlı bir geçişin yaşanması,
- ii. Dünya ekonomisinin hızla gelişmesi,
- iii. Birey başına düşen milli gelirin artması ve yaşam standartlarının gelişmesi,
- iv. Kıt kaynakların kendi kendine üretme hızından daha yüksek bir hızla tüketilmeleri nedeniyle dünya üzerindeki ekonomik ve fiziksel gelişmenin sınırlarına yaklaşmış olması,
- v. Dünya refahının ve üretiminin gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında dağılımında gelişmiş ülkeler lehine önemli bir farklılığın ortaya çıkması ve bu farklılığın giderek daha da büyüme eğilimi göstermesi.

Türk Kamu Yönetimi yapısında görülen bazı aksaklık ve bozulmalar şu şekilde özetlenebilir:³⁶

- i. Kamu görevlerinin merkez ve taşra kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki dağılımı,
- ii. Kamu kurum ve kuruluşların bugün yürütmüş olduğu faaliyetlerin bir kısmının özel sektörün gelişmesiyle birlikte ve kamu hizmet anlayışının değişmesi gibi nedenlerden ötürü bugün gerekliliklerini yerine getirememesi,
- iii. Benzer görevlerin farklı adlar altında faaliyetlerini yaparken bazı görevlerin açıkta kalması,

³² Al Göre, Common Sense Government: Works Beller and Cofits Less, Random House, New York, 1995, s.6.

³³ A. Hayrettin Kalkandelen, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Süreç ve Aşamalar)", Türk İdare Dergisi, Sayı:420, Eylül 1998, ss.98-99.

³⁴ Kalkandelen, a.g.m., s. 100.

³⁵ Firuz Demir Yaşamış, "Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Gelişmeler: Administration'dan Management'e", Türk İdare Dergisi, Sayı: 412, Haziran 1996, s.2.

³⁶ Kalkandelen, a.g.e., ss. 100-101.

- iv. Kurumların hizmet üretimlerinin azalması, yavaşlaması ve kalitenin düşmesi sebebiyle birim maliyetlerinde artışların olması,
- v. Merkez ve onların taşra uzantıları arasındaki görev dağılımının merkez lehinde bozulması,
- vi. Kırsal alanlardan kentlere olan göç sebebiyle kamu hizmetlerinin istenen hız, zaman ve kalitede karşılanamaması,
- vii. Kamu harcamalarındaki amaçlara yönelik olmayan savurgan harcamalar sebebiyle bütçe açıklarının oluşması,
- viii. İç ve dış borçlanma sebebiyle kamu hizmet yatırımlarına yeterli kaynak sağlanamayıp, istenen miktar ve kalitenin gerisinde kalınması,
- ix. İşsizlik ve yanlış istihdam politikaları bazı hizmetlerde kadroların aşırı şişmesine neden olurken bazı hizmetleri sunmak için yeterli personel bulunmaması,
- x. Kamu hizmeti gören yöneticileri hükümetlerin değişimi ile birlikte görevlerinden alınması.³⁷

8.2. TKY'nin Kamu Yönetiminde Uygulanma Nedenleri

Kamu yönetiminde TKY' nin uygulamasını gerekli kılan nedenleri ana hatlarıyla şöyle sıralamak mümkündür.³⁸

- i. Vatandaş gözünde kamu hizmetlerinin yavaş, pahalı, kalitesiz, az çeşitli ve ulaşılması zor olarak değerlendirilmesi,
- ii. Kamu kurum ve kuruluşlarının bugün yürütmüş olduğu faaliyetlerinin bir kısmının özel sektörün gelişmesi ve kamu hizmet anlayışının değişmesi gibi nedenlerden dolayı bugün için gerekenleri istenilen seviyede yerine getirilmemesi,
- iii. Kurumların hizmet üretimlerinin azalması, yavaşlaması ve kalitenin düşmesi nedeniyle birim maliyetin artması,
- iv. Kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatları ile onların taşradaki birimleri arasında görev dağılımının merkez lehine bozulması,
- v. İç ve dış borçlanma nedeni ile kamu hizmet yatırımlarına yeterli kaynak sağlanamayıp istenen kalitede hizmet üretilmemesi,

³⁷ Azim Öztürk, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Karşılanması Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri", Türk İdare Dergisi, Yıl:68, Sayı:411, Haziran 1996, s.146

³⁸ a.g.e.,s. 103.

vi. Yanlış istihdam politikaları nedeniyle bazı hizmetlerde personel politikasındaki tutarsızlıklar,

vii. Kamu hizmeti yürüten başarılı yöneticilerin hükümetlerin değişimi ile birlikte görevlerinden alınması,

viii. Kamu hizmetlerine ayrılan kaynakların kısıtlı olması,

ix. Hizmet kalitesini ortaya çıkarabilecek yeni teknolojilerin ortaya çıkması,

x. Eğitim seviyesinin yükselmesi,

xi. İletişim teknolojilerinin gelişmesi,

xii. Vatandaş beklenti ve taleplerinin artması.

Bu bağlamda TKY'nin kamu kesiminde uygulanmak istenmesinin nedenlerini detaylı bir şekilde inceleyecek olursak³⁹

8.2.1. Kamu Yönetiminin Karşılaştığı Sorunlar

Yukarıda da ifade edildiği üzere günümüzde kamu yönetimi yüklenmiş olduğu görevlerin altında ezilmekte ve hizmeti alan vatandaşın şikâyetleri de gittikçe artmaktadır. Toplumsal kültürden ve siyasal sistemin aşırı müdahalelerinden bağımsız değerlendirilemeyecek olan kamu yönetiminin sorunlarının üç başlık altında sınıflandırılması mümkündür.⁴⁰

A. Yapısal Sorunlar

- i. Aşırı Merkezîyetçilik,
- ii. Kamu Yönetiminin Genişlemesi,
- iii. Yönetim ve Karar Verme,
- iv. Ayrıntılı Yasal Düzenlemeler,
- v. Motivasyon Eksikliği.

B. Personel Sistemindeki Sorunlar

C. Süreçlerle İlgili Sorunlar: Kamu yönetiminde işlerin görülebilmesinde var olan süreçlerle ilgili sorunları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.⁴¹

³⁹ www.huk.gov.tr/kaliteyonetimi.html (11.02.2006).

⁴⁰ Esma Ülkü Kaya-Said Kınır-Mevlüt Türk-Bilal Sucubaşı, Toplam Kalite Yönetimi Tekniği Olarak Kıyaslama, I. Basım, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Eylül 2004, s.66

⁴¹ a.g.m., s.5.

- i. Bir kısım görevler hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçüde ve amaçtan uzak bir biçimde gerçekleştirilmektedir.
- ii. Temel nitelikli kimi görevlerin yürütülmesinde birlik ve bütünlüğün sağlanması temel bir sorun olmaktadır.
- iii. Kimi görevler, işlevsel nitelikteki örgütsel düzenlemelere gidilemediğinden yapılamamaktadır.
- iv. Merkezi yönetim görevlerinde gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmıştır.
- v. Görevlerin, merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında akılcı dağılımı yeterince gerçekleştirilememiştir.
- vi. Kimi kamu örgütlerinde ikincil öneme sahip görevler asıl görevlerin yerini almıştır.
- vii. Öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığı söz konusudur.
- viii. Görev, yetki ve sorumluluk dengesi iyi kurulamadığından örgütsel etkililik olumsuz yönde etkilenmektedir.
- ix. Aynı görev için birden çok kuruluş görevlendirildiğinden görev ortada kalmakta; bu da görevsel etkililiği azaltmaktadır.
- x. Görevlerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde örgüt ile çevresel değişkenler arasındaki ilişki dikkate alınmamıştır.

D. Kamu Yönetimi Anlayışı İle İlgili Yaklaşımlardaki Değişmeler

- i. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı,
- ii. Küçülen Bütçeler ve Tasarruf Kaygısı,
- iii. Vatandaş Beklentilerindeki Değişme.

8.3. Kamu Yönetiminde TKY'nin Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar

Kamu yönetiminin geleneksel, katı, merkeziyetçi ve verimsiz yapısına ilişkin olarak, aynı zamanda mevcut toplumsal bilgi birikiminden doğan değer yargılarıyla da özdeşleşen ve TKY'nin devlet yönetiminde uygulanmasının imkânsız ya da çok güç olduğu yönündeki olumsuz inanç ve kanaatleri de besleyen bu sorunlar şu şekilde sıralanabilir:⁴²

⁴² Ulvi Saran-Ahmet Göçerler, "Kamu Hizmetlerinde ve İçişleri Bakanlığında Toplam

- i. Küreselleşmenin Kamu Yönelimi Üzerinde Yarattığı Değişim
- ii. Kamu Kesimiyle Özel Kesimin Bütünlüğü ve Karşılıklı - Etkileşimleri
- iii. Geleneksel Kamu Yöneliminin Karşılaşılan Sorunların Aşılmasındaki Yetersizliği
- iv. Vatandaşların, Temel Hak ve Özgürlükler, Siyasal Katılma ve Kaliteli Hizmet Yönündeki Talepleri
- v. Değişim Karşısında Ayakta Kalabilme Arayışları
- vi. Özelleştirme Hareketlerinin Yaygınlaşması
- vii. Tasarrufun ve Verimliliğin Arttırılması Gereği
- viii. Nitelikli Personel İstihdamına Duyulan İhtiyaç
- ix. Siyasal ve Yönetmel Karar Mekanizmalarına Katılımın Sağlanması
- x. Kamu Yönetiminin Geleneksel Bürokratik Yapısından Doğan Sorunlar

8.4. TKY'nin Kamu Kesiminde Uygulanabilme Şartları

Kamu yönetiminde TKY'nin uygulanabilmesi için aşağıdaki koşulların oluşturulması gerekmektedir:⁴³

- i. Misyon ve Vizyonun Oluşturulması,
- ii. Yönetimin Liderliği ve Sorumluluğu,
- iii. Kalite Organizasyonunun Oluşturulması,
- iv. Toplam Kalite Kültürünün Oluşturulması,
- v. Sürekli Eğitim ve Geliştirme,
- vi. Katılımın Sağlanması ve Takım Çalışması.

8.5. Kamu Yönetiminde TKY'nin Yararları^{44 45}

Küreselleşme süreciyle birlikte tüm dünya ölçeğinde gittikçe yaygınlaşan rekabet şartlarına uymada TKY' nin sağlayacağı yararları şöyle sıralayabiliriz;⁴⁶

Kalite Yönetimi,” Türk İdare Dergisi, 75. Yıl Özel Sayısı, Ankara, 1998. ss. 256-258.

⁴³ Halis, a.g.e.,s,197.

⁴⁴ www.maliv.e.gov.tr/defterdarliklar/erzurum/toplamkalite.htm (20.05.2006).

⁴⁵ E. Caner Bener, “Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi”, TODAİE, Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1997, s.231.

⁴⁶ Türkmen, Toplam Kalite Yönetimine Geçiş...,a.g.m, ss.5-12.

i. Mal ve hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesiyle hatalı ürün sayısı azalır. Çünkü TKY ile organizasyonun tamamında bir iyileşme söz konusu olur, girdiler ve ürünler tüm süreçlerde kontrol edilir.

ii. Kalite ile ilgili şikâyet sayısı azalır. Müşteri şikâyetleri genellikle ürünlerin arızalanmasıyla ortaya çıkmaktadır. Fakat böyle bir kalite yaklaşımıyla hatalı ürün sayısı azalır ve dolayısıyla da şikâyetler azalır.

iii. Vatandaşların güveni ve tatmin düzeyleri yükselir. Oldukça yüksek bir kalite düzeyine sahip ve tasarımı mükemmel bir ürün kaliteli hizmet alan vatandaşlar da hem güven artışı olur hem de tatmin derecesi yüksek olur.

iv. Kaynak israfı ve maliyetler azalır. TKY, kaynakların etkin bir şekilde üretime ve hizmete yönlendirilmesini sağlayarak fire ve hata miktarının azalmasını sağlar.

v. Organizasyon içindeki gerek birimler ve gerekse kişiler arasındaki ilişkiler ve bilgi akışı yani iletişim daha düzenli hale gelir.

SONUÇ

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişte küresel değişim dinamiklerinin beraberinde getirdiği toplumsal, siyasal, ekonomik, felsefi ve kültürel değişim ve dönüşümler; modern toplumun düşünce ve davranış kalıplarını değiştirmiş bulunmaktadır. Bütün bunlarla birlikte ağırlık noktası geleneksel endüstri alanlarından haberleşme ve bilgi işlem teknolojisi alanlarına kayan ilerleme çizgisinin;

i. Ekonomik alanda artan ve çeşitlenen tüketici talepleriyle rekabeti sertleştirerek yerel ve ulusal pazarların küreselleşmesini,

ii. Siyasal alanda bireyci ve özgürlükçü düşüncelerin, temel insan haklarının ve siyasal katılma isteklerinin yaygınlaşmasıyla totaliter merkeziyetçi devlet yapılarının çözülmesini,

iii. Yönetim alanında, esnek yönetim ve örgütlenme yaklaşımlarının benimsenmesiyle Taylorist ve Fordist üretim anlayışlarının aşılmasını,

iv. Kamu yönetimi alanında, katı hiyerarşik esaslara göre yapılanmış bürokratik örgütlenmelerin sorgulanmasını beraberinde getirdiği bilinmektedir.

Özel kesimde doğan ve özel kesim işletmelerinin örgüt yapılarına ve temel işlevlerine uygun olarak gelişme gösteren TKY ve bu kapsamda yer alan yöntem ve teknikler; bazı alanlarda ve belirli şartlarda başarılı uygulama örneklerine konu olmakla birlikte, kamu yönetiminin her alanındaki tüm yapısal ve işlevsel boyutlarıyla uygulanma yeteneğinden yoksundurlar. Kamu yönetiminin

temel felsefesi ve amaçlarının farklılığı yanında, gerek kendi iç karmaşık yapısından, gerekse dış çerçevesini oluşturan toplumsal ve siyasal sistemden kaynaklanan sorunların bu olumsuz sonucun ortaya çıkmasında önemli ölçüde etkisi bulunmaktadır.

Özel kesim kuruluşları ile kamu kuruluşlarının yapılan nitelikleri ve temel işlevleri arasında yapılacak basit bir karşılaştırma bile, aslında temel boyutlarıyla rekabetçi serbest piyasa şartlarının ürünü olan ve hemen hemen bütünüyle özel kesimde gelişme gösteren müşteri odaklı esnek yaklaşımların kuruluşlarında ve kamu hizmetleri alanında uygulanmasının çok güç olacağını göstermektedir.

Özel kesimde kalite odaklı yönetim yaklaşımlarının kolaylıkla uygulanabilmesi, her şeyden önce özel kesim işletmelerinin karar alma ve uygulama ile ilgili tüm konularda özerk ve bağımsız olmalarına bağlıdır. Özel kesim işletmelerinin varlıklarının korunması ve geliştirilmesi alanında, örneğin herhangi bir konuda yatırım yapıp yapmamaları, herhangi bir malın üretimine karar verip vermemeleri, personel sayısında kısıtlamaya gidip gitmemeleri bütünüyle kendi tercih ve kararlarına bulunmaktadır. Bu konularda bir işletmenin kararını etkileyecek en önemli faktörler, müşterilerin istek ve beklentileriyle üretim alanında yarıştığı diğer firmalar karşısındaki rekabet gücüdür. Kısacası, özel bir işletmenin kararlarını etkileyecek en önemli faktör “pazar şartları”dır. Oysa kamu örgütleri bu gibi konularda kendi başlarına özel kesim kuruluşları ölçüsünde serbestçe karar verme ve hareket etme gücüne sahip olmayıp, hem içinde bulundukları kamu yönetimi sisteminin, hem de daha dış çerçevede siyasal ve toplumsal yapının belirleyiciliği ve kısıtlayıcılığı altındadırlar.

Bu çerçevede;

i. Kamu örgütlerinin belli bir hizmeti yerine getirirken, karlılık ve verimlilik ilkeleri dışında, toplumsal adalet, toplumsal sorumluluk, kamu yararı, kamu çıkarı gibi ilke ve değerleri gözetmelerinin kamu yönetiminin varlık nedenleri arasında yer aldığı; ayrıca, kamu kuruluşlarının temel kamu hizmetlerini karlı ve verimli görmeseler bile yerine getirmek zorunda oldukları kabul edilmektedir. Oysa özel kesimde başlıca amaç kâr elde etmek olduğundan, işletmeler kârlı görmedikleri bir alanda mal ve hizmet üretiminde bulunmak zorunda değildirlir.

ii. Özel kesim kuruluşlarının örgüt yapıları kamu kuruluşlarına göre daha yalın, daha basit, hiyerarşik katılıktan daha uzak personel sayıları daha azdır. Oysa kamu kuruluşları dış siyasi ve toplumsal sistemin belirleyiciliği altındaki kamu yönetimi düzeninin bir parçası oldukları gibi; örgüt yapıları daha kar

maşık, personel sayıları daha çok, hiyerarşik kademeleri ve biçimsel kurallara bağlılıkları daha fazladır. Bu nedenle özel fesim kuruluşları kamu kuruluşlarına göre daha esnek ve etkili olabilmekte, karar alma ve uygulamada hızlı hareket edebilmektedirler.

1980’li yıllardan sonra tüm dünyada yükselen yeni akımların, kamu hizmetleri alanında piyasa ideolojisi ekseninde biçimlenen birey tercihlerine duyarlı ve müşteri tatminine dayanan yaklaşımları gündeme getirmesiyle kamu yönetimine hakim olan anlayış, Türk kamu yönetimini de etkilemiştir. 1990’lardan sonra özellikle İngiltere’de ve ABD’de devletin küçültülmesi ve kamu örgütlerinin daha etkili ve verimli işleyen bir yapıya kavuşturulmaları yönündeki girişimlerin başarılı sonuçlar vermeye başlaması, devletin yeniden yapılandırılması girişimlerinin Türkiye’de kamu kesiminin karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümünde de etkili olacağı kanaatini yaygınlaştırmıştı.

Türk kamu yönetiminin tarihi gelişme süreci içinde gerek iç bünyesinden gelen değişim taleplerini karşılamadaki yapısal yetersizliğinden, gerek küresel dinamiklerin etkisinden kaynaklanan ve Cumhuriyet dönemi boyunca “yönetimin yeniden düzenlenmesi”, “idari reform”, “devletin yeniden yapılandırılması” gibi tanımlarla yeniden düzenleme ihtiyacını karşımıza çıkaran nedenler; son 15 yılda tüm dünyada yaygınlık kazanan birey öncelikli, müşteri odaklı yönetim tekniklerinin ve bu çerçevede kalite odaklı esnek yönetim modellerinin Türk kamu yönetiminde yaygın bir biçimde tartışılmaya başlanmasının da nedenleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Küresel dinamiklerin genel olarak kamu yönetimi ortaya çıkardığı değişim ihtiyacından başka, gerek küresel rekabetin önündeki engellerin kaldırılması, gerek dünya sistemi ya da bölgesel bütünleşmelerle yapısal uyum sağlama gibi gerekçelerle Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar ya da üst siyasi örgütlenmeler, Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma gere hükümet programlarına ve acil eylem planlarına girmesinde doğrudan doğruya etkili olmuşlardır.

Türk kamu yönetimine genel yapı ve işleyiş özellikleri açısından bakıldığında; yaygın olarak yaşanan yönetim, koordinasyon, iletişim ve denetim sorunlarının karakteristik bir yapı arz ettiği görülmektedir. Devletin asli görev alanına girmeyen pek çok hizmetin vatandaşların artan talepleri ve kamu kesiminin ilgi ve müdahale alanını genişletmesi nedeniyle temel daimi hizmetleri arasında görülmeye başlaması, bunları yerine getirmek üzere kamu bürokrasisini her geçen gün büyüyen ağır ve hantal bir mekanizma haline dönüştürmüştür. Bu çerçevede, yeni bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının kurulması, kamu görevi

nin işsizliği giderme aracı olarak görülmesi, planlama, karar alma ve uygulamaya ilişkin görev ve yetkilerin büyük ölçüde merkezde tutulması, uygulayıcılara ve taşra birimlerine yürütecekleri hizmetlerle ilgili gerektirdiği yerde ve yeterince yetki devrinde bulunulmaması ve sonuçta devlet çarkının son derece ağır ve verimsiz işlemesi nedeniyle kamu hizmeti kötü, pahalı, gecikmeli ve dolayısıyla kalitesiz olarak sunulmaktadır. Ayrıca devlet örgütlenmesindeki karmaşıklık ve dağınıklık nedeniyle, merkezi, bölgesel ve il kuruluşları düzeyinde yürütülen kamu hizmetlerinde yeterli ve etkin koordinasyon sağlanamamaktadır.

Türk Kamu Yönetimi Sisteminde TKY uygulamalarının yerleşmesi ve tam anlamıyla uygulanabilmesi uzun bir zaman alacak ise de bir takım katalizörlerle bu sürecin kısaltılması hedeflenmektedir.

Yapılan bu değerlendirmelere göre belirlenmiş olan ve Kamu Kurum ve Kuruluşları için zaman içerisinde aşama aşama hayata geçirilmesinin uygun olacağı düşünülen aksiyon kararlarını aşağıdaki gibi ifade etmekte mümkündür.

i. Çalışanların hiyerarşik yapıdan memnuniyetsizlik nedenleri araştırılarak, yapılabilecek düzenlemeler belirlenmeli, uygulanmalı ve memnuniyet oranı artırılmalıdır,

ii. Çalışanlardan, araştırmaya yönelerek, işini geliştirmek amacıyla fikir, öneri veya proje getirmesi istenmeli, gelen fikir, öneri ve projelerin uygulanarak değerlendirildiği gösterilmeli, fikir öneri veya proje getiren personel ödüllendirilerek, diğer çalışanların teşvik edilmesi sağlanmalıdır.

iii. Başarı ve başarısızlık değerlendirmeleri, yapılan işin niteliğine göre objektif kriterler belirlenerek yapılmalı ve sonuçlar çalışanlara yansıtılmalıdır,

iv. Çalışanların çok azının kararlara katkı sağladığını düşünen yöneticiler, çalışanlarına biraz daha imkan tanımalı, iş ile ilgili görüşlerini almalı ve inisiyatif kullanmalarına zemin hazırlayarak katkı sağlayan personel sayısını artırmalıdır. Çalışanların ise işlerini sahiplenmesi, iş ile ilgili bilgilerini artırması ve karar alınmasında fikir sahibi olarak öneri getirmesi gerekmektedir,

v. Duyuru ve bildirimlerin uygun yöntemlerle yapılması, yapılanların okunmasının sağlanması gerekmektedir. Geri bildirimlerle duyuru ve bildirim yöntemlerinin etkinliği ölçülmeli ve ilgilerinin tümüne ulaştırılması sağlanmalıdır,

vi. Kurum personeli olmaktan gurur duyan çalışan sayısını artırmak için, çalışanlarına değer verilen, başarıları ödüllendirilen, sıkıntı ve şikayetleri ile

ilgilenecek giderilmesi için çalışılan, “önce insan” felsefesinden hareket edilen bir yönetim anlayışının kurum kültürü haline getirilmesi gerekmektedir,

vii. Çalışanların, kültürel ve sosyal faaliyet eğilimleri, ne kadar zaman ayırdıkları, hangi sıklıkla katıldıkları vb. gibi sosyal-kültürel değerleri ile bu faaliyetler için aylık ne kadar para ayırabildikleri gibi ekonomik durumları, ilgi alanları, beklenti düzeyleri ve faaliyetlere katılma isteklilikleri detaylı olarak belirlenerek, çoğunluğun tercihinine göre etkinliklerin planlanması ve uygulanması ile katılım düzeyi artırılmalıdır,

viii. Motivasyon konusunda çeşitli panel, söyleşi, seminer, sunu vb. etkinlikler düzenlenerek hem yöneticilerin, hem de personelin motivasyonun nasıl artırılabilceğine yönelik düşünce geliştirmeleri ve uygulamaları ile tüm çalışanların motivasyonunun artırılması sağlanmalıdır,

ix. Mevcut yapıda yapılan işe uygun nitelikte personel istihdam etmek pek de mümkün olmadığından çeşitli eğitim, beceri vb. faaliyetler düzenlenerek, çalışan personelin niteliklerinin yaptığı işe uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır,

x. KYS’de de yeri olan geri besleme bilgilerinin öneminin tüm çalışanlar tarafından kavranması sağlanmalıdır. Geri besleme bilgilerinin zamanında alınması, hatalara daha kısa sürede müdahale edebilmeyi, hedeflere ulaşmadaki etkinliği ölçmeyi ve yönetimin de daha kolay yapılmasını sağlayacaktır,

xi. Çalışanların, yapılan işlerdeki gereksiz basamakların kaldırılması ve kayıp zamanların azaltılması ile kazanılacak zamanı, kendini geliştirmelerine yönelik faaliyetlere ayırması gerekmektedir. Kendini geliştirmeye istekli olunması ve imkanların artırılması ile tüm çalışanların kendini geliştirme bilincine kavuşturulması sağlanmalıdır,

xii. KYS’de önemli bir yeri olan ekip çalışmasının, yaygınlaşması ve öneminin anlaşılması için eğitimler düzenlenmeli, ekip çalışması ile yapılacak projeler üretilmeli, ekipler oluşturularak sonuçlandırılması sağlanmalı, ekip çalışması ile elde edilmiş başarılar örnek gösterilmeli ve bütün çalışanlar teşvik edilmelidir,

xiii. Bilginin paylaşıldıkça çoğalan bir olgu olduğundan hareketle yöneticinin çalışanı ile çalışanın yöneticisi ile bilgi ve tecrübelerini paylaşması gerekmektedir. KYS’ nin gereklerinden biri olan kayıtların tutulmasının ve saklanması etkin olarak hayata geçirilmesi ile bilgi ve tecrübelerle ilişkin kayıtların tutulması sonucu oluşturulacak arşiv, hem işlerin yapılmasını kolaylaştıracak hem de yapılan hataların tekrarını engelleyecektir,

xiv. KYS' nin temel prensiplerinden birisi olan “Sürekli İyileşme” bilincinin kurum kültürü olarak benimsenmesi için çeşitli faaliyetler planlanmalıdır. Bu kapsamda çalışanlar motive edilerek işlerini daha iyi yapma konusunda istekli ve düşünür hale getirilmeli, somut sonuçlar elde edildiğinde çalışanlar takdir edilmelidir,

w. Yöneticiler ile çalışanlarının bir ekip olduğu düşüncesinin yaygınlaştırılması, aralarında ekip ruhu oluşturmaları, işin her çalışan tarafından benimsenmesinin sağlanması ile çalışan desteğinin artırılması sağlanmalıdır,

xvi. Etkin kaynak planlaması ile gerçek ihtiyaçların belirlenmesi, kaynak israfından kaçınılması, çalışma ortamının uygun ve ergonomik hale getirilmesi ve bu ortamın etkin olarak kullanılmasının temin edilmesi gerekmektedir,

xvii. Çalışan performansını ölçmeye yönelik objektif kriterlerin belirlenerek performansa dayalı yönetim anlayışının kurumda uygulanmaya başlaması ve sonuçlarının çalışanlara yansıtılması gerekmektedir. Çalışanların yaptıkları işi benimsemesi, sever ve nasıl daha iyi yapabileceğini düşünür hale gelmesi ve motivasyonunun artırılması ile performansının tamamını işinde kullanması sağlanmalıdır,

xviii. Çalışanların verilen görevi geç tamamlaması durumunda, nedenlerinin araştırılarak giderilmesi yönünde bir çalışma başlatılmalıdır. Çalışanın kendisinden kaynaklı geç tamamlama durumlarında söz konusu personel için etkili zaman yönetimi eğitimlerinin alınması sağlanmalıdır,

xix. Verilen görevlerin yeterli düzeyde yapılamamasının nedenleri araştırılarak giderilmesi yönünde düzeltici faaliyetler planlanmalı ve uygulanmalıdır. İşin tanımı yeterince iyi yapılmalı, beklentiler açıkça ortaya konmalı, iş ile ilgili bilgi eksiklikleri giderilmeli, işe uygun personel görevlendirilmeli ve işin yapım aşamalarında geri bildirimler alınarak sürekli izlenmelidir,

xx. İş ile ilgili konularda ihtiyaç duyulan eğitimler tespit edilmeli ve personelin bu eğitimleri alması yönünde teşvik edilerek eğitim ihtiyacı giderilmelidir.

ALANYA’DA VERGİ MÜKELLEFİ OLAN YABANCI UYRUKLU GERÇEK KİŞİLER

Dr. Özcan ERDOĞAN*

1-GİRİŞ

Tarihi süreçte ağırlıklı olarak “hukuk dışı” ve “düşman” olarak kabul gören yabancılara bazı hakların tanınması her ülkede tartışmalara yol açmıştır. Ülkemizde de uzunca bir süreden beri şiddeti zaman zaman farklılık göstermekle beraber yabancı uyruklu gerçek kişilerin başta taşınmaz mülk edinmesi olmak üzere eşit muameleye tabi tutulmaları hususu yoğun tartışmalara sahne olmuş, bilimsellikten uzak yapılan bu tartışmalar her zamankinden daha fazla ihtiyacı duyduğumuz toplumsal uzlaşmanın önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Ancak içinde yaşadığımız döneme damgasını vuran küreselleşmenin; uluslararası ticaret, uluslararası finans hareketleri ve doğrudan yabancı yatırımlar şeklindeki eğilimlerinin en belirgin özelliğinin, ülkeler arasındaki sınırları neredeyse ortadan kaldırması olduğu da unutulmamalıdır.

Bu çalışmada, Akdeniz sahillerinde belirgin bir hale gelen yabancı uyruklu gerçek kişilerin hem sayıca hem de etkinliklerinin giderek artmakta olduğu Alanya ilçesinde mülk edinerek yılın büyük bir bölümünü yerel halk ile birlikte geçiren yabancı uyruklu gerçek kişilerin vergi mükellefi olarak Alanya Belediyesinin vergi gelirleri üzerindeki etkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2-TARİHİ SÜREÇTE ÜLKEMİZDE YABANCI UYRUKLU GERÇEK KİŞİLERE MÜLK SATIŞINA GENEL BİR BAKIŞ

Tarihi süreçte toplumların sosyo-ekonomik ve siyasal gelişimlerinin bir sonucu olarak yabancı uyruklulara bakışı kendi uyruklularından daima daha bir farklı olagelmıştır. Öyle ki, Batının kıyısında dolaşıp duran bizim gibi ülkelerin romanlarında bile “şeytan” daima “ecnebi”dir (Dostoyevski, 2006: 6). Toplum

* Mülkiye Başmüfettişi,

hayatında “şeytan” ile özdeşleşen “yabancı”ların bir başka ülkenin sosyo-ekonomik hayatında genel kabul görmeleri ve taşınmaz mülk edinim hakkını kazanmaları da kolay olmamıştır. Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz mülk satışı ile ilgili tartışmalar Osmanlı Devletinin gerilemeye başladığı 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar uzanır (Erdost, 2006: 68). Yeni Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk 50 yıllık döneminde bu konuda toplumu meşgul eden bir tartışma yaşanmamıştır. Ancak 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren Cumhuriyetin ilk kanuni düzenlemelerinden biri olan Tapu Kanunun 35. maddesinde yapılan değişikliklerle yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere mülk edinme imkanının tanınmasının akabinde bu tartışmalar yeniden yapılmaya başlanmıştır. 1984 yılında çıkarılan 3029 sayılı Kanun ile 2644 sayılı Tapu Kanununun 35. maddesinin yanında 442 sayılı Köy Kanununun 87. maddesine birer fıkra eklenerek sadece yabancı gerçek kişilere değil, yabancı uyruklu şirketler ve cemiyetlere de Bakanlar Kurulu Kararıyla hem belediye sınırları içinde hem de köyler dahil, ülkenin her yerinde taşınmaz mülk edinmelerinde karşılıklılık ilkesi de kaldırılarak, kabul edilmiştir (RG, 1984: 18445). 3029 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde, “...Ülkede yabancının arazi ve emlak edinmesi salt bir mülkiyet sorunu gibi değerlendirilemez. Toprak, devletin vazgeçilmesi olanaksız temel unsuru, egemenlik ve bağımsızlığın simgesidir...” diyerek, yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz mülk satışının salt ekonomik bir yaklaşımla değerlendirilemeyeceğinin altını çizmiştir. (TMMOB- HKMO, 2006: 6).

Anayasa Mahkemesinin özellikle Ortadoğu’nun zengin petrol kaynaklarına sahip ülkelerinin vatandaşlarına karşılıklılık koşuluna bakılmaksızın Türkiye’de mülk edinmelerine imkan tanıyan 3029 sayılı Kanunu iptal etmesine rağmen, mahkeme kararları geçmişe etkili olmadığı için 3029 sayılı Kanunun yürürlükte bulunduğu kısa sürede Suudi Prensi Abdullah bin Abdülaziz’e İstanbul Boğazındaki “Sevda Tepesinin” satışı yapılmıştır. 1984 yılında Suudi Prensi Abdullah Bin Abdülaziz’e 3029 sayılı Kanun ile satılan İstanbul’daki “Sevda Tepesi” yabancılara taşınmaz mülk satışının ilk örneğidir (Köktürk, 2006: 32). İlginçtir, bugün Boğaziçi İmar Planında SİT alanı içinde olması nedeniyle bir türlü imar izni verilemeyen bu alanların parasının Suudi Prensine iade edilip edilemeyeceği ile bu alana karşılık gelmek üzere başka uygun bir alanın Kesin İnşaat Yasağı Getirilen Korunması Gerekli Taşınmaz Malların Hazineye Ait Taşınmaz Mallar ile Değiştirilmesi hakkında Yönetmelik (RG, 1990: 20427) kapsamında değiştirilmesi çalışmaları yapılmaktadır (Sevda Tepesi Kralın Elinde Kalmış!, Sabah Gazetesi: 23.09.2006, Suudi Kralına Sevda Tepesi Jesti mi?, Radikal Gazetesi, 16.11.2007).

Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra dönemin hükümetince yabancılara taşınmaz mülk satışının önündeki engelleri kaldırmak için bu defa 22.04.1986 tarihli ve 3278 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur (RG, 1986: 19099). Bu kanuna göre daha önce Anayasa Mahkemesince iptal edilen 3029 sayılı Kanunda olduğu gibi Suudi Arabistan, Kuveyt, Bahreyn, Birleşik Arap Emirlikleri, Oman Sultanlığı, Katar Emirliği ile bu ülkelerin uyruğu olan gerçek kişilerin karşılıklılık ilkesi aranmadan belediye sınırları içerisinde taşınmaz edinimi serbest bırakılmıştır. Başka bir deyişle, 3278 sayılı Kanun ile yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinmesinin ötesinde yabancı ülkelerin de Türkiye’de taşınmaz ediniminin önü açılmıştır (Ülkü, 2006; 4). Anayasa Mahkemesi yabancılara toprak satışının önündeki engelleri kaldıran 3278 sayılı bu kanunu da tıpkı daha önce Anayasaya aykırı bularak iptal ettiği 3029 sayılı kanunun iptal gerekçesinde olduğu gibi aynı gerekçelerle iptal etmiştir (Uzun, Yavuz, 2003: 103). Anayasa Mahkemesinin sert ifadelerle kaleme aldığı gerekçeli iptal kararlarının bir sonucu olarak yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere mülk satışı konusu uzunca bir süre ülke gündeminden kalkmıştır. Konunun yeniden gündeme gelmesi 19 Temmuz 2003 gün ve 4916 sayılı Kanunun TBMM’de kabul edilip yürürlüğe girmesiyle yeniden alevlenmiş, yabancılara taşınmaz mülk satışı ile ilgili kuşku ve endişelerde ülke gündemine yeniden oturmuştur.

Kısaca belirtmek gerekirse, 19 Temmuz 2003 gün ve 4916 sayılı Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 19. maddesiyle 22.12.1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanununun 35. maddesi değiştirilip yeniden düzenlenerek yabancı gerçek ve tüzel kişilere köylerde dahil olmak üzere ülkemizde toprak edinme hakkı tanınmış, bununla da kalınmamış, Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanununun 87. maddesi ve Tapu Kanununun 36. maddeleri de yürürlükten kaldırılmıştır (RG, 2003: 25173). 2003 yılındaki bu yeni düzenlemeye göre, karşılıklı olmak ve yasal sınırlamalara uymak kaydıyla yabancı gerçek kişilerle beraber, tüzelkişiliğe sahip yabancı ticaret şirketlerine de taşınmaz mal edinme hakkı tanınmış, ayrıca yabancı uyruklu gerçek kişilerin miras yoluyla taşınmaz mal edinmesinde karşılıklılık koşulu kaldırılarak, Türkiye Cumhuriyeti ile arasında karşılıklılık bulunmayan ülke vatandaşlarının kanuni miras yoluyla edindikleri taşınmazların intikal işlemleri yapılarak tasfiye edilip bedele çevrilmesine imkan tanınmıştır (RG, 2003: 25173).

Buradaki en önemli değişiklik, daha önceden köylerde yabancıların tarım arazisi edinmeleri yasaklanmış iken, yeni düzenleme ile yabancı gerçek ve tüzel

kişilere köylerde tarım toprağı edinmeleri hakkının tanınmış olmasıdır. Anayasa Mahkemesi 14.03.2005 günlü, 2003/70 esas ve 2005/14 karar sayılı kararıyla, bu düzenlemeyi de Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (RG, 2005: 25797). Bugün yürürlükte bulunan 5444 sayılı Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 07.01.2006 gün ve 26046 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmasına rağmen, ülkemizde mülk edinen yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonrasındaki süreçte edindikleri haklarının korunabilmesi amacıyla geriye dönük olarak, 27. 07. 2005 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir¹. İşte bu süreçte ülkemizde yabancı uyruklulara taşınmaz mülk satışları sadece TBMM çatısı altındaki siyasi parti temsilcilerince değil, özellikle “ulusal güvenlik” endişesi ile çoğu zaman edildiği ve savunduğu bilgilerin doğruluğunu sorgulama gereğini bile duymadan geniş çevrelerce tartışmaya açılmış, ülke topraklarının yabancılara “fütursuzca” pazarlandığı, tabir yerindeyse “vatan topraklarının parsel parsel yabancılara satıldığı” yolunda toplumda ülkenin üniter yapısının geleceğı, devletin bölünmez bütünlüğünün zedelenmesi gibi konularda endişe ve kuşku artmasına, ama bunlardan daha önemlisi “Vatan toprakları kutsaldır. Kaderine terk edilemez” diyen Atatürk’ün kurduğu cumhuriyetin elden gitmekte olduğu yolunda yoğun değerlendirmelerin yapılmasına yol açmıştır. Yabancı uyruklulara taşınmaz mülk satışı ile ilgili düzenlemelerin ne yazık ki en azından bazı çevrelerde Türkiye’deki yöneticilerin vatanseverliklerinin sorgulanmasına dahi zemin oluşturduğu söylenebilir (Ülke satılıyor, Yeni Mesaj 08.10.2006). Bu çevreler Mustafa Kemal Atatürk’ün “Sakın kapıyı aralık bırakmayın; farkına varmadan ardına kadar açılır.” özdeyişinden ve ünlü şair Nazım Hikmet’in 1959 yılında yazdığı Şehitler, kuvayı millie şehitleri, siz toprak altında derin uykudayken düşmanı çağırdılar, satıldık, uyanın! Biz toprak üstünde derin uykulardayız... Tarihten ders almadık ve yeniden 1800’lere döndük. Osmanlı’nın yaptığı gibi vatan toprakları halkımızın, aydınımızın, askerimizin gözleri önünde parsel parsel satılıyor... Türk vatani dolar ve euro karşılığında yabancılara satılıyor. İngiliz, Amerikan, Alman, Fransız ya da bu uyruklarda görünen Ermeni, Rum, Yahudi kökenli yabancılar, Türkiye’nin dört bir yanında ev ve arazi satın almakta... Türkiye’nin düşmanlarına gün doğdu: Silahlı kuvvete ne hacet, bastır parayı, al toprağı! ...Evet, Türkiye’nin yöneticileri! ...Türkiye, sayenizde sömürgeleşme yolunda...(Dura, 2005:596) Bu ve benzeri değerlendirmeler TMMM çatısı altında da yapılmıştır. “...Ben hiçbir hükümetin, Türkiye Cumhuriyetinin yararlarını bu derece göz ardı edebileceğini düşünmezdim. Hiçbir hükümetin, böylesine, kraldan çok kralcı davranarak,

¹ Anayasa Mahkemesinin 14 Mart 2005 tarihli, 2003/E. 2005/14K. sayılı iptal kararı 26/04/2005 tarih ve 25797 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

yabancı isteklerine boyun eğmesini beklemezdim. Hiçbir hükümetin, yabancı ülkelerdeki uygulamalara bakmadan ve hayır deme olanaklarını kullanmadan yabancı isteklerini yerine getirmek için böylesine çırpınmasını, Anayasayı ve yasaları hiçe saymasını görmek istemezdim. Böyle bir tutumun ülke topraklarının satışıyla ilgili olarak sergilenmesini ise, hayal bile edemezdim” (CHP Grubu Adına Yapılan Konuşma, TBMM tutanak Dergisi, 2005: 82). Oysa, bugün vatan toprakları satılırken kurtuluş savaşının her türlü olumsuzluğunda ve yokluklar içinde bir ölüm kalım savaşı yürüten M. Kemal Atatürk, Sakarya Meydan Muharebesinde “Savunma hattı yoktur, savunma alanı vardır. O alan bütün yurttur. Yurdun her karış toprağı yurttaşın kanıyla ıslanmadıkça düşmana bırakılamaz...” diye emir veriyordu (Mütercimler, 2007: 13). Bu ülke, İstiklal Marşı ruhuyla yapılmış ve kazanılmış Bağımsızlık Savaşının acılarını daha unutmamıştır (Elibol, 2007: 15). Anılar daha taptaze iken bugün gelinen nokta aydınları o günlere geri götürüyordu. Esasen, bu süreçte yapılan hararetli tartışmalara birçok örnek vermek mümkündür. Bunlardan en çarpıcı olanlardan birisi de 28.06.2007 tarihli ulusal basının birinci sayfasında manşetten verdiği gibi Rahşan Ecevit’in “Türkiye’de koloni kuracaklar, vatan topraklarını satmayın benim bileziklerimi satın!” yolundaki demeçleridir (Vatan topraklarını satmayın benim bileziklerimi satın!, Bugün, 28.06.2006). Ülkemizde yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz mülk satışı ile ilgili değerlendirmeler toplumumuzu öylesine etkilemiştir ki, bunun en somut ve bir o kadar da düşündürücü göstergesi Agos Gazetesi sahibi ve yazı işleri müdürü Hrank Dink’in katili olarak olayın akabinde yakalanan sanığın, sorgulandığı güvenlik biriminde bir yanında ay yıldızlı Türk Bayrağı, hemen yanında Atatürk’ün “Vatan toprakları kutsaldır. Kaderine terk edilemez.” özdeyişinin önünde “Bugün yine olsa yaparım...”yolundaki sözleridir (Türkiye’yi ayağa kaldıracak görüntüler, İHA: 22.01.2007). Öyle ki cinayeti işleyen kişi “vatan topraklarının parsel parsel yabancılara satıldığını, ülkenin elden gittiğini..” düşünerek, kendince bu sürece bir son vermeyi planlamıştır (Gergerlioğlu, Yeni Şafak, 01.03. 2007). Yine bunun gibi Dalaman ilçesinde satın aldığı evinin balkonuna kendi bayrağını asan, Alman uyruklu Karl ve Maria oğlu 1954 doğumlu Karl Heinz Wandelbeen’in başına gelenler de ilginçtir. Balkondaki Alman bayrağını fark eden bir grup Wandelbeen’in bahçesine girerek balkondaki bayrağı indirmiş, ev sahibi Alman’ı da uyarmışlardır. Olayla ilgili Dalaman Asliye Ceza Mahkemesinde açılan kamu davası, mahkemenin, esas no: 2006/63, karar no:2006/311 sayılı kararıyla “...tüm dosya kapsamına göre: sanıkların eyleminin “2911 sayılı kanuna muhalefet” suçuna ilişkin olarak gösteri yürüyüşü niteliğinde olduğu 2911 sayılı Kanunun 3. maddesi gereğince gösteri yürüyüşünün önceden izin alınmaksızın yapılabilirdi, bu hali ile izin alınmadığı gerek-

çesi ile suç oluşmasının mümkün olmadığı, ayrıca sanıkların yaktıkları iddia edilen Alman bayrağının resmen çekilmiş bayrak niteliğinde olmadığı, bu hali ile 5237 Sayılı Bayrak Kanununun 341. maddesini ihlal etmeyeceği, mağdurun sanıklardan şikayetçi olmadığı için mala zarar verme suçuna dönüşme imkanında bulunmadığı anlaşılmış olmakla, sanıkların beraatine, emanetin 2006/56 sıra sayısında kayıtlı Alman bayrağının mağdura iadesine.” karar verilmiştir².

Peki, Türk toplumunda yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere taşınmaz mülk satışının yanında yer alan, uygulamayı çağdaş gelişmelerin bir sonucu olarak gören ve bu bakımdan da toplumu “paranoyalardan” sıyrılmaya davet edenler hiç mi yoktu? Şüphesiz, mülk satışlarına karşı bir kısım çevreler de toplumu “itidale davet” ediyor, bu uygulamanın her yönüyle ülkenin yararına olduğunu iddia ediyordu. Örneğin Taha Akyol Milliyet Gazetesindeki günlük köşesinde ve “Paranoya” başlıklı yazısında “...Sadece Rahşan Ecevit değil birçok kimse ülke topraklarının Amerika’ya, İsrail’e, Avrupa’ya falan satıldığını düşünüyor! Rahşan Hanım, "Belge yok ama güvenilir bilgiler var" diyor. Yunanlılar bütün Trakya’yı satın almış! GAP’ı da İsrail’e kaptırıyormuşuz; İsraililer GAP’ta şimdilik 450 bin dönüm araziye satın almışlar bile! ...Türkiye kalkınmakta olan bir ülkedir. Dış pazarlara ve dış kaynaklara ihtiyacı vardır. Jeopolitik durumumuz dış ittifaklar gerektiriyor. Bunlar ülke bütünlüğü için de zaruri şeylerdir. O düşman, bu düşman, müttefiksiz, ortaksız, alışverişsiz bu dünyada nasıl yaşayacağız. Akılla, hesapla, bilgiyle, soğukkanlı ve uzun vadeli politikalarla olur bunlar. En büyük düşmanımız paranoyalarımızdır! Çünkü hiçbir düşman aklımızı paranoyalarımız kadar tahrip edemez” diyerek, bu konuya

² Dalaman Asliye Ceza Mahkemesinin Esas No: 2006/63, Karar No:2006/311 sayılı Dosyasında bulunan olayın sanıklarından biri olan İbrahim SARI, mahkemede yaptığı savunmasında; “...Bir Alman vatandaşı başka bir ülkede evinin bahçesine direk dikip, kendi ülkesinin bayrağını neden asar? Onu bu suçu işlemeye sevk eden sebep nedir? Bu soruların yanıtı düşünülürken, buna benzer olayları sıkça yaşamamıza neden olan yabancılara toprak satışı ve sonuçları üzerinde kısaca durmak istiyoruz... Toprak" bağımsızlığın ve egemenliğin” adıdır. Toprağımız yoksa eğer ne egemenliğiniz ne de bayrağımız olur. Oysa bugün Türkiye, dış borç faizlerini ödeyebilmek için, döviz karşılığında vücudunu satıyor. Türkiye aslında egemenliğini satıyor. Bundan daha büyük utanç olabilir mi? Eğer biz yanlışsak, bütün bu satışlar doğru ise, o zaman soruyoruz. Kurtuluş savaşını biz neden yaptık, neden düşmanı Polatlı önlerinden çevirdik? Neden milyonlarca şehit kanı ile sulandı bu topraklar?.. Bir Alman bahçesindeki direğe Alman bayrağını neden asar? Bu sorunun cevabı yukarıda anlatılanların tümüdür. Çünkü o Alman, bizim toprağı satın almakla, egemenliğimizi, haysiyetimizi her şeyimizi satın aldığını düşünmüştür. Orayı bir sömürge toprağı gibi görmüştür. Kendi milleti ile gururlanırken, bizim milletimizi çaresiz görmüş ve aşağılamıştır. Fakat fena halde yanılmıştır. Alman bunu yapar da biz durur muyuz.? Gider o bayrağı indiririz. Nitekim öyle yaptık. Bin kere asılırsa, bin kere gider indiririz. Biz suç işlemedik. Bir suçu ortadan kaldırdık. Bizim hiçbir millete düşmanlığımız yoktur. Hiçbir milletin bayrağı ile de sorunumuz yoktur. Egemenliğimizi, onurumuzu zedeleyen ve suç teşkil eden bir saldırıya karşı meşru müdafaa yaptık. O toprağın “işgal edilmiş toprak” olmadığını gösterdik...” demektedir.

duygularımızla değil, uzun vadeli politikalarla bakılmasının gerekliliğini vurgulamaktadır (Akyol, Milliyet Gazetesi, 08.07.2007). Aslında burada hemen belirtilmelidir ki, yabancıyı değişik kaygı ve endişelerle tartışan sadece Türkiye ve Türk halkı da değildir. Benzeri tartışmalar 21. yüzyılın başında kendisini etkin bir şekilde hissettiren küreselleşmeden olumsuz etkilenen özellikle gelişmekte olan ülkelerin yanında bugün birer AB üyesi olan birçok ülkede de tarihsel nedenlere dayalı yoğun endişe ve karşı çıkışlarda bulunmaktadır. Öyle ki, bu endişe ve kaygıların bir yansıması olarak, yeni üye olan bazı ülkeler yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilere mülk satımı konusunda uzun bir geçiş dönemi talep etmişlerdir. Bugün AB'nin bir üyesi olan Polonyalılar özellikle komşuları olan Almanların, bu kez silah değil para gücü sayesinde Polonya topraklarına tekrar sahip olmasından kaygı duymakta, özellikle II. Dünya Savaşının acılarını unutmayan yaşlı kuşaklar, Polonya'da yabancılara mülk satışına şiddetle karşı çıkmaktadır. Yine bu endişelerin bir sonucu olarak, daha önceki genişleme dönemlerinde Danimarka 1973'te, İsveç ve Finlandiya da 1995'te tam üye olurken arazi mülkiyeti konusunda geçiş süresi talebinde bulunmuş, belli bir süre yabancı uyrukluların mülk edinimlerine kısıtlamalar getirmiştir (DKP, 2007: 83). Bunun gibi Türkiye'nin sınır komşusu ve aynı zamanda bir AB üyesi olan Yunanistan'da yapılan "Toplum için yabancılar" adlı araştırmanın da ortaya koyduğu gibi "10 Yunanlıdan 9'u Yunanistan'daki yabancıların mevcudiyetinin sorunlar yarattığına inanırken 3 kişiden 1'inin de yabancı uyrukluların geldikleri ülkelerin örf ve adetlerini izlemesinden rahatsız olduklarını, Yunan vatandaşlarının çevrelerindeki cinayetlerin artması, şiddetin ve saldırıların yoğunlaşması, iletişim sorunları, sağlık ve eğitimde yaşanan sıkıntıların kaynağı olarak ülkelerine yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişileri gördükleri" anlaşılmaktadır (Nikos Koufakos, Eleftheros Tipos Gazetesi, 20 Ekim 2003).

Toplumların kendi ülkelerinde bulunan yabancılara duydukları kuşku ve güvensizlikler, devletleri tedbir almaya itmektedir. Nitekim bunun bir sonucu olarak dünyadaki birçok ülke hükümlerini sınırları içinde yabancı olarak tanımlanan gerçek ve tüzel kişilerin taşınmaz edinimine çeşitli sınırlama getirmişlerdir. Elbette bireylerin istediği her yerde taşınmaz edinimi temel insan haklarından biridir. Ancak ülkelerin kendi vatandaşlarının haklarını ve menfaatlerini koruması ve sürdürmesi de büyük önemi haizdir. Dolayısıyla ülkelerin, devleti korumak, onun devamlılığını sağlamak gibi düşünsel kaygılarla yabancıların taşınmaz edinimi hususunda bazı sınırlayıcı ve kısıtlayıcı hükümler getirmesini anlayışla karşılamak gerekmektedir. Öyle ki, özellikle 1980'li yıllarla birlikte küresel sermaye artışının kendisini yeni yatırım alanlarına yönelmesinin bir sonucu olarak, Türkiye; doğal güzelliklerinin yanı sıra Avrupa'ya yakınlığı, Akdeniz ülkesi olması, gerek taşınmazların gerekse hayat koşullarının yurtdı-

şına göre daha ucuz olması gibi pozitif nedenlerle yabancıların gözdesi olmuştur. Bu noktada unutulmaması gereken bir diğer husus da ülkenin sahip olduğu stratejik önem, etnik çeşitlilik ve tarihi geçmişiştir. Tarih boyunca çeşitli milletlerin saldırısına uğramış, vatanını bu saldırılardan korumak için sıkıntılarla karşılaşan bir ülkenin, yabancıların taşınmaz mal edinimi konusuna temkinli ve kaygılı yaklaşması oldukça doğaldır. Yine, burada göz ardı edilmemesi gereken önemli bir husus da tüm bu endişe ve kaygılara rağmen günümüzde başta iletişim alanında hızlı gelişmelerle, ulaşım ve ticaretin ulusal sınırları zorlamasının bir sonucu olarak neredeyse içinde yaşadığımız dünyanın giderek “küresel bir köye” dönmesidir. Öyle ki, dünyamızda kültürel, ekonomik ve ticari ilişkilerin giderek gelişmesinin bir sonucu olarak toplumlar da birbirine daha yakınlaşmaya başlamış, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımının önündeki engellerin de giderek azalması ile ülkelerde “yabancı” konumundaki bireylerin sayısı ve etkinlikleri de giderek daha da artırmıştır. Yabancı uyrukluların taşınmaz mülk edinerek, zamanla “nüfuzlarının artması ise beraberinde sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel etkileşimin yanında sosyal çevrenin korunup geliştirilmesine de yansımaktadır.

Türkiye zengin coğrafyası, Akdeniz’in en güzel kıyıları, tertemiz denizi ve sahilleri, kıyıların hemen ardındaki yemyeşil dağları, Avrupa insanının özlemi olan yumuşak iklimi, on bin yıllık tarihi, kültürü, folkloru, mutfağı, misafirperver insanları ile dünya turizminde mukayeseli bir üstünlüğe sahiptir. Bütün bu özellikler, Türkiye’ye olan turist akımının giderek artmasına yol açmaktadır. Bu özelliklerinin yanında diğer ülkelere göre göreceli ucuzluğu da dikkate alındığında kendi ülkelerinde emekliliklerini kazanmış, artık huzuru, sakinliği ve güneşi arayan belli yaş grubu turistlerin giderek daha fazla ilgi duydukları bir ülke haline gelmiştir. Türkiye’ye önce turist olarak gelen yabancılar artık hayatlarının daha büyük bölümünü Türkiye’de geçirmek istemektedirler. Bu arzu taşınmaz mülk edinme isteğini kamçulamaktadır. Bununla beraber son yıllarda baş döndürücü bir hızla gelişen ve çeşitlenen Uluslararası ekonomik, sosyal ve siyasal ilişkilerin artması ile ticaret ve sanayinin gelişmesi de yabancıların kendi ülkeleri dışında da taşınmaz mal mülkiyeti edinimi ile buna ilişkin tasarruflarda bulunma ihtiyacını doğurmaktadır.

3. ALANYA’DA MÜLK EDİNER YABANCI UYRUKLU GERÇEK KİŞİLER

Ülkemizin en önemli turizm merkezlerinden birisi olan Alanya, son yıllarda sahip olduğu eşsiz doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin yanında yabancı uyruklu gerçek kişilerin sürekli yaşamak için her geçen gün giderek artan bir oranda yerleşmeyi arzuladıkları bölgelerin en başında gelmektedir. Bu talep

özellikle 4916 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2003 yılıyla yoğunluk kazanmış, Anayasa mahkemesinin kanunu iptal etmesine rağmen yetkililerin verdikleri taahhütler ve garantilerle günümüze kadar hızını kesmeden devam etmiş, bu süreçte de başta inşaat ve turizm olmak üzere buna bağlı yan sektörleri canlandırmış ve bu alanda önemli miktarda yatırım yapılmasına neden olmuştur (ABFR, 2006:76).

Tablo-1:Alanya’da mülk satın alan yabancı uyruklu gerçek kişiler (22.05.2007 tarihi itibarıyla)

SIRA NO	YABANCININ UYRUĞU	TOPLAM TAŞINMAZ SAYISI	TAŞINMAZLARIN TOPLAM ALANI(M²)	ORANI %	KİŞİ SAYISI	ORANI %
1	Almanya	3041	670,816	42	4417	31,1
2	Danimarka	1790	192,502	12	2418	17,0
3	Hollanda	1600	290,928	18,2	2280	16,0
4	İrlanda	1235	173,878	10,9	1725	12,1
5	Norveç	905	73,134	4,6	1250	8,8
6	İngiltere	612	76,574	4,8	858	6,0
7	Belçika	331	42,164	2,6	370	2,6
8	İsveç	179	14,698	0,9	218	1,5
9	Finlandiya	151	10,626	0,7	203	1,4
10	Avusturya	91	11,595	0,8	99	0,7
11	Rusya Fed.	66	6,202	0,3	67	0,5
12	KKTC	34	5,240	0,3	41	0,3
13	Fransa	27	1,157	--	30	0,2
14	ABD	24	3,293	0,2	23	0,1
15	İsviçre	23	2,922	0,1	21	-
16	İtalya	19	2,746	0,1	20	-
17	Polonya	9	571	--	10	-
18	Yunanistan	6	422	--	5	-
	Diğer 14 Ülke	62	18,614	--	125	1,7
	Toplam	10,181	1,598,051		14,181	100-

Kaynak: Alanya Tapu Sicil Müdürlüğü, Temmuz, 2007

Bu gelişmeler sonucunda 31.12.2003 tarihinde Alanya’da yabancı uyruklu gerçek kişilere satışı yapılan toplam 3.496 bağımsız bölüm bulunmaktayken, bu rakam 25.04.2006 tarihinde 3.753 artarak 7.249’a ulaşmış, 22.05.2007 tarihi itibarıyla de 9.697 seviyesine varmıştır (ABBR, 2007). Bugün gelinen bu aşamada Alanya nerdeyse öncelikle başta Almanlar olmak üzere Danimarkalıların, Hollandalıların, İrlandalıların, Norveçli ve İngilizlerin ikinci vatani durumuna gelmiştir. Öyle ki 22.05.2007 tarihi itibarıyla konut edinerek Alanya’ya yerleşmiş toplam 14.181 yabancı uyruğunun 4.417 kişisi ile % 31,1’ini

Almanlar, 2418 kişi ile % 17'sini Danimarkalılar, 2.280 kişi ile % 16'sını Hollandalılar, 1.725 kişi ile % 12,1'ini İrlandalılar, 1.250 kişi ile % 8,8'ini Norveçliler ve 858 kişi ile % 6'sını da İngilizler teşkil etmektedir (ABBR, 2007). 22.05.2007 tarihi itibarıyla Alanya'da yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin edindiği toplam taşınmaz sayısı 10.181'dir. Bu taşınmazların 3 041'ini Almanlar, 1.790'nını Danimarkalılar, 1.600'ünü Hollandalılar, 1.235'ini İrlandalılar, 905'ni Norveçliler ve 612'sini de İngilizler edinmişlerdir.

Öyle ki, Alanya'da yabancı uyruklu gerçek kişiler tarafından edinilen toplam 10.181 adet taşınmazın 415'i arsa ve arazi durumunda iken 69'u bina, 9.697'si ise bağımsız bölümdür. Alanya'ya yerleşen Almanların toplam 3041 taşınmazları, Danimarkalıları 1.790, Hollandalıların 1.600, İrlandalıların 1.235, Norveçlilerin 905, İngilizlerin 612, Belçikalıların 331, İsveçlilerin de 179 adet taşınmazları bulunmaktadır.

Tablo-2: Alanya'da mülk satın alan yabancı uyruklu gerçek kişilerin satın aldıkları taşınmazlar (22.05.2007 tarihi itibarıyla)

SIRA NO	MÜLK SATIN ALAN YABANCI UYRUKLU GERÇEK KİŞİ	EDİNİLEN TOPLAM TAŞINMAZLAR			SATIN ALINAN TAŞINMAZLARIN TOPLAM SAYISI
		Arsa + Arazi	Bina + Mesken	Bağımsız Bölüm	
1	Almanya	206	38	2797	3041
2	Danimarka	18	3	1769	1790
3	Hollanda	79	5	1516	1600
4	İrlanda	51	4	1180	1235
5	Norveç	4	0	901	905
6	İngiltere	21	10	581	612
7	Belçika	12	0	319	331
8	İsveç	4	0	175	179
9	Finlandiya	1	0	150	151
10	Avusturya	6	5	80	91
11	Rusya Fed.	0	0	66	66
12	KKTC.	3	0	31	34
13	Fransa	0	0	27	27
14	ABD.	4	3	17	24
15	İsviçre	1	0	22	23
16	İtalya	1	0	18	19
17	Polonya	1	0	8	9
18	Yunanistan	1	0	5	6
	Diğer 14 Ülke	(2)	(3)	(1215)	62
	Toplam	415	69	9697	10,181

Kaynak: Alanya Tapu Sicil Müdürlüğü, Temmuz, 2007

3.1. ALANYA'YA YERLEŞEN YABANCI UYUKLU GERÇEK KİŞİLER VE ALANYA EKONOMİSİ

Günümüzde taşınmaz mülk edinerek Alanya'ya yerleşmiş olan yabancı uyruklu gerçek kişilerin Alanya'nın her anlamda sosyo-ekonomik hayatı üzerinde önemli bir rol oynadığına kuşku yoktur. Tablo-3'den de görüleceği üzere Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü'nün 19.11. 2007 tarihi itibarıyla kayıtlarında Alanya'da taşınmaz mülk edinerek yılın neredeyse tamamını ya da büyük bir bölümünü Alanya'da geçiren, bu anlamda Alanya'da yaşayan yerel halk gibi çeşitli vergilerin mükellefi olan toplam 2.985 yabancı uyruklu gerçek kişinin Alanya Belediyesinde mükellef kaydının bulunduğu görülmektedir. Alanya denildiğinde her ne kadar Alanya Belediyesi aklı gelmekte ise de halen Alanya ve mücavir sahası içinde Alanya Belediyesinin dışında irili ufaklı toplan 16 ayrı belde belediyesinin de bulunduğu dikkate alındığında bu sayının bu belde belediyesi mükellefleriyle birlikte daha da fazla olduğu ve yeni taşınmaz mülk edinerek Alanya'da yaşamaya başlayacak yabancı uyruklu gerçek kişilerle birlikte giderek artacağı açıktır³. Alanya Belediyesine kayıtlı yabancı uyruklu vergi mükellefi gerçek kişiler arasında halen 1.202 vergi mükellefi ile Alman uyruklular birinci sırada iken, Alman uyrukluları Danimarka, Norveç ve Hollanda ile İngiltere uyruklu gerçek kişiler takip etmektedir. Toplam kayıtlı vergi mükellefi arasında alman uyrukluların oranı % 40,8 düzeyinde iken, ikinci sıradaki Danimarka uyruklularının oranı % 22,2, Norveç uyruklularının oranı % 11,6, Hollanda uyruklularının oranı % 9,2, İngiliz uyruklularının oranı ise % 4,2'dir.

Tablo-3: Alanya belediyesine kayıtlı yabancı uyruklu gerçek kişiler

ALANYA BELEDİYESİNE KAYITLI YABANCI UYUKLU GERÇEK KİŞİLER (VERGİ RESİM VE HARÇ MÜKELLEFLERİ)		
Yabancı Uyruklu Mükellefin Ülkesi	Toplam Mükellef Sayısı	Tüm Toplam Yabancı Uyruklu Mükellefe Oranı %
Almanya	1202	40,8
Danimarka	654	22,2
Norveç	341	11,6
Hollanda	273	9,2
İngiltere	121	4,1
İrlanda	112	3,8
İsveç	71	2,4
Finlandiya	40	1,4
Belçika	22	0,7
Rusya	9	0,3

³ Burada dikkat edilmesi gereken önemli bir husus, Alanya Belediyesi denildiğinde Alanya İlçe sınırları içinde neredeyse birbirleri ile iç içe girmiş tüm belediyeleri kapsamadığıdır. Halen Alanya'da Alanya Belediyesinin dışında Avsallar Belediyesi, Kargıcak Belediyesi, Konaklı Belediyesi, Mahmutlar Belediyesi, Obaköy Belediyesi, Okurcalar Belediyesi, Payallar Belediyesi, Tosmur Belediyesi, Türkler Belediyesi, Cıkcilli Belediyesi, Cıplaklı Belediyesi, Emişbe-leni Belediyesi, Kestel Belediyesi, Güzelbağ Belediyesi, Demirtaş Belediyesi, İncekum Belediyesi adlarında toplam 16 ayrı belde belediyesi daha bulunmaktadır.

Fransa	6	0,2
ABD	5	0,1
KKTC	29	1,0
Diğerleri	69	1,1
Toplam	2985	100

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler müdürlüğü, 19.11.2007

3.1.1. Emlak Vergisi Mükellefi Olarak

3.1.1.1 Emlak Vergisi Mükellefleri

Tablo-4: Belediyeye kayıtlı yerli ve yabancı uyruklu emlak vergisi mükellefleri:

Yılı	T.C Vatandaşı	Yerleşik yabancılar	Toplam
2004	34.100	2450	36.550
2005	36.600	2630	39.230
2006	38.585	2780	41.365
2007	40.085	2985	43.070

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Halen Alanya Belediyesinde 40 085 yerli, 2.985 yabancı uyruklu gerçek kişi olmak üzere toplam 43.070 emlak vergisi mükellefi bulunmaktadır.

Tablo-5: Emlak vergisi mükelleflerini yıllar itibarıyla artışları:

Emlak Vergisi Mükelleflerini Yıllar itibarıyla artışları(2004-2007)					
Uyruğu	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	2004 yılına göre 2007 Yılı artış oranı
T.C vatandaşları	-	6,9	5,1	3,8	15,0
Yabancı uyruklular	-	6,9	5,4	6,9	18,0

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

2007 yılında, 2004 yılına göre yerleşik yabancı uyruklu emlak vergisi mükelleflerinin sayısında % 18'lik bir artış olurken, T.C. vatandaşı emlak vergisi mükelleflerinin sayısı sadece % 15 oranında bir artış göstermiştir. Bu da bize taşınmaz mülk satın alarak, emlak vergisi mükellefi olan yabancı uyruklu gerçek kişilerin aynı dönemde mukayeseli olarak T.C. vatandaşı yerli emlak vergisi mükelleflerinden daha fazla bir oranda arttığını göstermektedir.

3.1.1.2. Emlak Vergisi Tahakkuklarını Tahsil Etme Oranları

Alanya Belediyesinin belirlenen emlak vergilerinin tahsilinde başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere her ne kadar emlak vergilerinin yılı başında tahakkukları yapılmakla birlikte yılı içinde tahsilatlarının yeterli bir oranda yapılamadığı açıktır. 2006 yılı sonunda tahakkuka bağlanmış emlak vergilerinin sadece % 28,34'ü, Eylül ayı sonu itibariyle 2007 yılında da % 42,64'ünün tahsilatı ancak gerçekleştirilebilmiştir.

Tablo-6: Emlak vergisi mükelleflerinin Yükümlülüklerini yerine getirme oranı:

YILLAR	Toplam-Tahakkuk (YTL)	Toplam Tahsilat (YTL)	Gerçekleştirme Oranı (%)
2004	1.3390.888.020	1.163.145,00	83,625
2005	1.585.063,00	1.293.834,00	81,62
2006	5.527.074,00	1.566.489,00	28,34
2007 (Eylül sonu itibariyle)	5.965.238,00	2.544.136,00	42,64

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Tablo-7:Emlak vergisi mükelleflerinin tahakkuklarını tahsil etme oranı:

Yıllar	Toplam Tahakkuk (YTL)	Toplam Tahsilat (YTL)	Gerçekleştirme Oranı (%)
2004	32.835,00	2.395,00	7,29
2005	35.820,00	2.570,00	7,17
2006	86.565,00	2.697,00	3,11
2007 Eylül sonu itibariyle	89.550,00	2.956,00	3,30

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Yerli ve yabancı uyruklu gerçek kişi emlak vergisi mükelleflerinin Alanya belediyesine olan emlak vergisi borçlarını ödemedi, Türk halkının yabancı uyruklulardan daha duyarlı davrandıkları ve belediyeye olan borçlarını zamanında ödedikleri görülmektedir. Burada Alanya Belediyesinin taşınmaz mülk satın alarak Alanya'ya yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilere belediyenin en önemli gelir kaynaklarından olan emlak vergisi konusunda aydınlatıcı çalışmalar yapması gerektiği açıktır.

Tablo-8: Alanya Belediyesince gerçekleştirilen emlak vergisi tahsilatları

Yıllar	Türk Vatandaşları			Yabancı Uyruklular		
	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme Oranı %	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Oranı %
2004	1.160.750,00	1.380.812,00	84,0	2,395,00	32,830,00	3,3
2005	1.291.264,00	1.585.063,00	81,4	2,570,00	35,820,00	7,2
2006	1.503.792,00	5.527.074,00	28,2	2,697,00	86,565,00	3,1
2007	2.541.180,00	5.905.238,00	42,5	2,956,00	89,512,00	3,3

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Bilindiği üzere halen yürürlükte bulunan 1313 sayılı Emlak Vergisi Kanunun 4/1 maddesinde “Yabancı devletlere ait olup elçilik ve konsolosluk olarak kullanılan binalar ile elçilerin ikametine mahsus binalar ve bunların müstemilatı (karşılıklı olmak şartıyla) ve merkezi Türkiye’de bulunan milletlerarası kuruluşlara, milletlerarası kuruluşların temsilciliklerine ait binalar” emlak vergisinden muaf tutulmuştur. Bunun dışında sahibi yerli ya da yabancı uyruklu gerçek veya tüzel kişi ayrımı yapmadan kanunun 1. maddesine göre “Türkiye sınırları içinde bulunan bütün binalar” emlak vergisine tabidir (RG, 1970: 13576). Kanununa göre yerli ya da yabancı uyruklu gerçek kişi ayrımı yapılmaksızın bina vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenler emlak vergisi mükellefidirler. Bu anlamda emlak vergisi mükellefiyetinde yerli ya da yabancı olmanın herhangi bir farkı bulunmamaktadır⁴. Yukarıdaki tablolarda görüleceği üzere Alanya Belediyesinin en önemli gelir kaynaklarından biri olan emlak vergisi tahsilatlarında tahakkuka bağlanmış gelirlerin yılı içinde hedeflendiği gibi tahsil edilemediği görülmektedir. Öyle ki, halen Alanya’da emlak vergisi mükellefi Türk vatandaşlarının bu vergiyi belediyeye ödeme oranları 2004 yılında % 84, 2005 yılında % 81 düzeyinde iken birdenbire 2006 yılında % 28,2 düzeyine inmektedir. 2007 yılının ilk 9 ayında bu oran % 42,5 düzeyinde bulunmaktadır. Öte yandan,

4 Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı, Mükellef Hizmetleri Diğer Vergiler Grup Müdürlüğü, Diğer Vergiler Müdürlüğü’nün 16.03.2006 gün ve 2375 sayılı yazısında “...Dolayısıyla, karşılıklılık esası çerçevesinde ülkemizde taşınmaz mülk edinen yabancı uyruklu kişilerin Türkiye sınırları içinde bina, arsa veya arazi edinmeleri halinde Emlak Vergisi mükellefiyetlerinin tesis edileceği tabiidir.” denilmek suretiyle konuya açıklık getirilmiştir.

Alanya’da konut ve iş yeri olarak yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin de emlak vergilerini zamanında belediyeye yatırmadıkları görülmektedir.

Yabancı uyruklu gerçek kişilerden Alanya Belediyesinin hedeflediği emlak vergisini gerçekleştirme oranı 2004 yılında % 7,3, 2005 yılında 7,2, 2006 yılında 31 09 2007 sonu itibariyle 2007’nin ilk 9 aylık döneminde ise sadece % 3,3 düzeyindedir. Bunun en önemli nedeni yabancı uyruklu gerçek kişilerin ya emlak vergisinden haberdar olmamaları ya da sahip oldukları konut ve iş yerlerinin devamlı el değiştirmesi ya da Alanya belediyesinin yabancı uyruklu gerçek kişilere yönelik olarak tahakkuk tahminlerinde aşırıya kaçmasıdır. Bu son şık daha akılcı gelmektedir. Çok yoğun taşınmaz mülk satın alımı beklentisi içindeki Belediye Gelir Müdürlüğü emlak vergisi, tahakkuklarında yanılmaktadır. Eğer böyle bir yanılma söz konusu değilse bunun bir diğer nedeni de yabancı uyruklu gerçek kişilerin sahibi oldukları taşınmazlar için emlak vergisi beyanında bulunmamalarıdır. Bu durumda da Alanya Belediyesi emlak vergisinin ilçeyi etkin bir şekilde tarayarak, emlak vergisi kayıplarını en aza indirmesi konusunda planlı ve programlı bir gayret göstermesi gerektiği açıktır.

Tablo-9: Emlak vergisi ve Alanya Belediyesi:

Yıllar	Toplam Mükellef Sayısı		TC Vatandaşı Mükellefler	Yabancı Uyruklu Mükellefler	Alanya Belediyesinin Toplam Geliri	Yabancı Uyrukluların payı(%)
	Yerli	Yabancı				
2004	34.100	2.450	1.160.750,00	2.395,00	1.163.145,00	0,20
2005	36.600	2.630	1.291.264,00	2.570,00	1.293.834,00	0,19
2006	38.585	2.780	1.563.792,00	2.697,00	1.566.489,00	0,17
2007	40.085	2.985	2.541.180,00	2.956,00	2.544.136,00	0,11

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Yukarıda tablodan da görüleceği gibi, Alanya Belediyesine 2004 yılı içinde toplam 1.163.145 YTL, 2005 yılı içinde 1.293.834,00 YTL, 2006 yılında 1.566.489,00 YTL ve 2007 yılının ilk (9) ayı sonunda 2.544.136,00 YTL tutarında emlak vergisi ödemesi yapılmış, bu gelirin sırasıyla 2004 yılında % 0,20’si, 2005 yılında % 0,19’u, 2006 yılında % 0,17’si, 2007 yılı gelirinin de % 0,11’i Alanya’da taşınmaz mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilere aittir.

3.1. 2. İlan ve Reklam Vergisi Mükellefi Olarak

Tablo 10: İlan ve reklam vergisi mükellefleri

MÜKELLEFLER SAYILARI			
YILI	T.C. VATANDAŞI	YERLEŞİK YABANCILAR	TOPLAM
2004	5.363	7	5.370
2005	5.487	13	5.500
2006	5.985	15	6.000
2007	6.350	20	6.370

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Yukarıdaki tablo bize yabancı uyrukluların ilan ve reklam mükelleflerinin sayılarının henüz sınırlı sayıda olduğu ancak yerleşik yaşama ve iş ilişkilerinin gelişimine bağlı bu sayının önümüzdeki dönemde giderek artacağını göstermektedir. 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 13. maddesine göre “İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir.” İlan ve reklam işlerini mutlak meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar (RG, 1981: 17354).

Tablo-11: İlan ve reklam vergisi mükelleflerinin yıllar itibarıyla artışları

Uyruğu	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	2004 yılına göre 2007 Yılı artış oranı
T.C vatandaşları	-	2.3	9.0	6.08	18.40
Yabancı uyruklular	-	85.7	15.3	33.3	185.7

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Bu kapsamda vergi mükellefi olan yerli ve yabancı uyruklu gerçek kişilerin mukayesesinde 2007 yılına gelindiğinde 2004 yılına göre ilan ve reklam vergisi mükellefi olan yerli gerçek kişilerin sayısında % 18,40’lık bir artış olurken taşınmaz mülk edinerek, Alanya’ya yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin oranının da ise % 185,7’lik bir artış vuku bulmuştur. Bu da bize yerel halkın yanında Alanya’ya yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin sosyo-ekonomik hayatta daha etkin bir rol oynamaya başladıklarını göstermektedir.

Tablo-12: İlan ve reklam vergisi tahsilatları ve gerçekleştirme oranları

YILLAR	T.C. VATANDAŞLARI			YABANCI UYRUKLU MÜKELLEFLER		
	Tahsilat	Tahakkuk	Oranı	Tahsilat	Tahakkuk	Oranı
2004	90.54	23.681	26,0-	3.44	3,44 -	100-
2005	390.608	719.825	184,4-	5.445,00 -	-5.750,00	95,5-
2006	496.214	1.262.283	254,4-	10.450,00 -	6.950,00 -	150,3-
2007	578.194	2.126	367,8-	17.500,00 -	9.500,00-	184,2-

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Yine ilan ve reklam vergisi mükellefi olan yabancı uyruklu gerçek kişilerin yükümlülüklerini düzenli bir şekilde yerine getirdikleri anlaşılmaktadır. Tablo-13’de de görüleceği gibi Alanya Belediyesinin ilan ve reklam gelirinin 2004 yılı içindeki toplam 93,98 YTL, 2005 yılı içinde 396.053,00 YTL, 2006 yılında 506.664,00 YTL ve 2007 yılının ilk (9) ayı sonunda 595.694,00 YTL tutarında bir ödeme yapılmış, bu gelirin sırasıyla 2004 yılında % 3,66’sı, 2005 yılında % 1,37’si, 2006 yılında % 2,06’sı, 2007 yılı gelirinin de % 2,93’ü Alanya’da taşınmaz mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilere aittir.

Tablo-13:Yabancı uyruklu gerçek kişilerin ilan ve reklam vergisi

YIL	Top. Mükellef Sayısı.		T.C. Vatandaş Mükelleflerinin Tahsilatı	Yabancı Uyruklu Mükellefin Tahsilatı	Alanya Belediyesini Toplam Geliri	Yabancı Uyruklarının Payı(%)
	Yerli	Yabancı				
2004	5.363	7	90,54	3.44	93,98	3,66
2005	5.487	13	390.608,00	5.445,00	396.053,00	1,37
2006	5.985	15	496.214,00	10.450,00	506.664,00	2,06
2007	6.350	20	578.194,00	17.500,00	595.694,00	2,93

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

3.1.3. Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) Mükellefi Olarak

Tablo-14: Kayıtlı yerli ve yabancı uyruklu çevre temizlik vergisi mükellefleri:

ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ		MÜKELLEF SAYISI		
	Yılı	T.C.	Yerleşik	Toplam
	2004	13.625	125	13.750
	2005	14.550	150	14.700
	2006	15.175	225	15.400
	2007	16.039	450	16.489

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Çevre Temizlik Vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 44. maddesi gereği belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar, çevre temizlik vergisine tabidir. Burada hemen belirtilmelidir ki yabancı uyruklu gerçek kişiler de bu verginin konusuna girmektedirler. Bunun istisnası “karşılıklı olmak şartıyla yabancı devletlere ait olup elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin ikametine mahsus olan binalar, merkezi Türkiye’de bulunan milletlerarası kuruluşlara ait binalar ve bunların müstemlatı” bu verginin kapsamına dahil değildir. Çevre temizlik vergisinin mükellefi, her ne şekilde olursa olsun binaları kullananlardır (RG, 1981: 17354).

Tablo-14 ve 15’te de görüldüğü gibi Alanya’da taşınmaz mülk satın alarak yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin oranları giderek artmaktadır. Bu anlamda çevre ve temizlik vergisi mükellefi olan yabancı uyruklu gerçek kişilerin oranında 2004 yılına göre 2007 yılında % 260 nispetinde bir artış meydana gelmiştir.

Tablo-15: Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) mükelleflerini yıllar itibarıyla artışları

ÇTV MÜKELLEFLERİNİ YILLAR İTİBARIYLA ARTIŞLARI(2004-2007)					
	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	Artış oranı %
T.C vatandaşları	-	6,78	4,29	5,69	17,71
Yabancı uyruklular	-	20,0	50,0	100,0	260,0

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Tablo-16: Çevre Temizlik Vergisi (ÇTV) tahsilatları ve gerçekleştirme oranları

Yıllar	Türk Vatandaşları			Yabancı Uyruklular		
	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme Oranı %	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme oranı %
2004	995.044,00	1.283.513,00	77,5	99.750,00	119.728,00	83,3
2005	1.177.990,00	1.583.784,00	74,3	114.720,00	121.400,00	94,4
2006	1.369.670,00	1.893.666,00	72,3	120.500,00	124.750,00	96,5
2007	760.285,00	1.961.877,00	38,7	124.250,00	131.500,00	94,5

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Şimdi Alanya Belediyesi bakımından üzerinde durulması gereken husus, niçin emlak vergisi mükelleflerinin sayısı bu düzeyde iken çevre temizlik vergisi mükelleflerinin bu derece düşük düzeyde kalmaktadır. Bunun ciddi bir analizi yapılmalıdır.

Tablo-17: Yabancı Uyrukluların ÇTV ile Alanya Belediyesine katkısı

Yıllar	Toplam Mükellef sayısı.		T.C. Vatandaş Mükellefler	Yabancı Uyruklular	Alanya Belediyesinin Toplam ÇTV Geliri	Yabancı uyrukluların Payı(%)
	Yerli	Yabancı				
2004	13.625	125	995.044,00	99.750,00	1.094.794,00	9,11
2005	14.550	150	1.177.990,00	114.720,00	1.292.710,00	8,87
2006	15.175	225	1.369.670,00	120.500,00	1.490.170,00	8,08
2007	16.039	450	760.285,00	124.250,00	884.535,00	14,04

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Tablo 17'de de görüleceği gibi Alanya Belediyesine 2004 yılı içinde toplam 1.094.794,00 YTL, 2005 yılı içinde 1.292.710,00 YTL, 2006 yılında

1.490.170,00 YTL ve 2007 yılının ilk (9) ayı sonunda 884.535,00 YTL tutarında çevre temizlik vergisi ödemesi yapılmış, bu gelirin sırasıyla 2004 yılında % 9,11'i, 2005 yılında % 8,87'si, 2006 yılında % 8,08'i, 2007 yılı gelirin de % 14,04'ü Alanya'da taşınmaz mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilere aittir.

3.1.4. Eğlence Vergisi Mükellefi Olarak

Eğlence vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 12-16. maddelerine göre biletle girilen yerlerde; yerli ve yabancı film gösterimlerinden, spor müsabakaları, at yarışları ve konserlerden, sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden. müşterek bahislerden, biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerden; (Bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dancing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinden alınmaktadır.

Tablo-18: Kayıtlı yerli ve yabancı uyruklu eğlence vergisi mükellefleri

BELEDİYE GELİR KALEMLERİ	Yıllar	MÜKELLEF SAYISI		
		T.C. Vatandaşı	Yerleşik Yabancılar	Toplam
EĞLENCE VERGİSİ	2004	295	5	300
	2005	310	7	317
	2006	315	10	325
	2007	354	13	367

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Eğlence vergisi mükellefi olan yabancı uyruklu gerçek kişilerin sayılarının giderek artması, bu kişilerin yerel halktan bağımsız kendi başlarına ticari faaliyetlerde bulunmaya başladıklarının, bu anlamda kendilerini giderek daha bir Alanyalı hissetmeye başladıklarının bir göstergesidir.

Tablo-19: Eğlence temizlik vergisi mükelleflerini yıllar itibarıyla artışları

Eğlence Vergisi Mükelleflerini Yıllar itibarıyla artışları: (2004-2007)					
	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	Artış oranı %
T.C vatandaşları	-	5,08	1,61	12,38	20,00
Yabancı uyruklular	-	40,0	42,85	30,00	160,0

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Yıllar itibarıyla eğlence vergisi mükellefi olan yabancı uyruklu gerçek kişilerin 2004 yılına oranla sayılarının % 160 dolayında artması bize taşınmaz mülk edinerek Alanya'ya yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin giderek

özellikle eğlence sektöründe işletmecilik yapmaya başladıklarını da göstermektedir.

Eğlence vergisi tahakkuklarının yılı içinde tahsil edilen miktarın altında bulunması Alanya Belediyesinin daha ciddi tahakkuk hesaplamalarını yapmasını gerektirdiğini ortaya koymakla beraber, hem yerel mükelleflerden hem de yabancı uyruklu eğlence vergisi mükelleflerinden bu vergiyi yılı içinde tahsil etme oranları beklenenin üstündedir.

Tablo-20:Eğlence vergisi tahsilatları ve gerçekleştirme Oranları

Yıllar	Türk Vatandaşları			Yabancı Uyrukular		
	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme Oranı %	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme Oranı %
2004	126.000	130.200		4.000	4.800	
2005	440.500	464.700		9.500	10.800	
2006	585.000	630.000		15.000	20.000	
2007	822.500	885.000		27.500	32.500	

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Tablo-21'den de görüleceği gibi, Alanya Belediyesine 2004 yılı içinde toplam 130,00, YTL, 2005 yılı içinde 450,00 YTL, 2006 yılında 600 000,00 YTL ve 2007 yılının ilk (9) ayı sonunda 850 000,00 YTL tutarında eğlence vergisi ödemesi yapılmış, bu gelirin sırasıyla 2004 yılında % 3,07'si, 2005 yılında % 2,11'i, 2006 yılında % 2,5'i, 2007 yılı gelirinin de % 3,23'ü Alanya'da taşınmaz mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilere aittir.

Tablo-21: Eğlence vergisi ile Alanya Belediyesine katkı

YILLAR	Top.		Türk Vatandaşı Mükelleflerin Tahsilatı	Yabancı Uyruklu Mükelleflerin Tahsilatı	Belediyenin Toplam Geliri	Yabancı uyrukluların Payı (%)
	Yerli	Yabancı				
2004	295	5	126.000	4.000	130.000	3,07
2005	310	7	440.500	9.500	450.000	2,11
2006	315	10	585.000	15.000	600.000	2,5
2007	354	13	822.500	27.500	850.000	3,23

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

3.1.5. İşyeri Açma Harcı

Tablo-22: İşyeri açma harcı ödeyen mükellefler

BELEDİYE GELİR KALEMLERİ		MÜKELLEF SAYISI		
	Yılı	T.C. Vatandaşı	Yerleşik Yabancılar	Toplam
İŞYERİ AÇMA HARCİ	2004	1.045	3	1.048
	2005	741	3	744
	2006	698	3	701
	2007	697	3	700

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Tablo-23: İşyeri açma harcı ödeyen mükelleflerini yıllar itibarıyla artışları:

YILLAR İTİBARIYLA İŞYERİ AÇMA HARCİ ÖDEYEN MÜKELLEFLERİN ARTIŞLARI (2004-2007)					
	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	Artış oranı %
T.C vatandaşları	-	-29,09	-5,80	-0,14	-33,30
Yabancı uyruklular	-	-	-	-	-

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

İşyeri açma izin harcı ödeyen mükelleflerin sayılarının giderek azalması işyerlerinin kapanmakta olduğunun bir başka göstergesidir. Ancak önümüzdeki dönemde mülk olarak yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin ülkemizde yapabilecekleri işlerin çeşitlenmesi ile beraber yabancı uyruklu gerçek kişilerin Alanya Belediyesine olan katkılarının daha da artacağı açıktır.⁵

⁵ Halen yürürlükteki mevzuata göre.:

a-Doktorluk, hemşirelik, dişçilik, ebelik, hastabakıcılık (Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca).

b-Eczacılık (Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun uyarınca)

c-Veterinerlik (Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tazına ve Göreceği İşlere Dair Kanun uyarınca).

d-Özel hastanelerde sorumlu müdürlük (Husûsî Hastaneler Kanunu uyarınca)

e-Hakimlik ve savcılık (Hakimler ve Savcılar Kanunu uyarınca)

Yine, Tablo-24 ve 25’de de görüldüğü gibi Alanya Belediyesine 2004 yılı içinde toplam 140 000,00 YTL, 2005 yılı 160 000,00 YTL, 2006 yılında 200 000,00 YTL ve 2007 yılının ilk (9) ayı sonunda 225 000,00 YTL tutarında işyeri açma ruhsatı harcı ödemesi yapılmış, bu gelirin sırasıyla 2004 yılında % 0,10’u, 2005 yılında % 0,28’i, 2006 yılında % 0,25’i, 2007 yılı gelirin de % 0,31’i Alanya’da taşınmaz mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilere aittir.

Tablo-24: Yerli ve yabancı uyruklu gerçek kişilerin Alanya Belediyesince gerçekleştirilen işyeri açma harcı tahsilatları ve gerçekleştirme oranları

Yıllar	Türk Vatandaşları			Yabancı Uyruklular		
	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme Oranı %	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme oranı %
2004	139.850	156.750	89,21	150	450	33,33
2005	159.550	186.250	85,66	450	750	60,0
2006	199.500	209.400	95,27	500	900	5,55
2007	224.300	243.950	91,94	700	1.050	66,66

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Tablo-25: İşyeri açma harcı ile Alanya belediyesine katkı

YILLAR	Toplam Mükellef sayısı		Türk Vatandaşı Mükelleflerin Tahsilatı	Yabancı Uyruklu Mükelleflerin Tahsilatı	Alanya Belediyesinin Toplam Geliri	Yabancı Uyrukluların Payı (%)
	Yerli	Yabancı				
2004	295	5	139.850	150	140.000	0,10
2005	310	7	159.550	450	160.000	0,28
2006	315	10	199.500	500	200.000	0,25
2007	354	13	224.300	700	225.000	0,31

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

3.1.6. Su Gelirleri

Alanya Belediyesine kayıtlı halen 2985 yabancı uyruklu gerçek kişinin su abone kaydı bulunmaktadır.

f-Avukatlık (Avukatlık Kanunu uyarınca).

g-Noterlik (Noterlik Kanunu uyarınca) .

h- Özel veya kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi (Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun uyarınca)

ı-Özel istihdam bürosu açmak için başvuracak gerçek kişiler ile tüzel kişileri idare, temsil ve ilzama yetkili kişilerin Türk vatandaşı olması gerekmektedir (Türkiye İş Kurumu Kanununun 17 nci maddesi uyarınca).

j-Kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb. (Kabotaj Kanunu uyarınca).

Ülkemizdeki yabancı uyruklu gerçek kişilerin çalışmaları ve işyeri açmaları yasaktır.

Tablo-26: Alanya Belediyesine kayıtlı yerli ve yabancı uyruklu su aboneleri:

Yılı	MÜKELLEF SAYISI		
	T.C. Vatandaşı	Yerleşik Yabancılar	Toplam
2004	39.700	2.300	42.000
2005	43.725	2.475	46.200
2006	44.750	2.750	47.500
2007	46.455	2.985	49.440

(Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007)

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, taşınmaz mülk satın alarak Alanya’da yerleşik yaşama gecen yabancı uyruklu gerçek kişilerin oranlarında gözle görülür bir artış bulunmaktadır. Yerleşik yaşama geçerek, Alanya Belediyesinden satın aldığı konut ve ya işyerine içme suyu bağlatanların sayıları giderek artmaktadır.

Tablo-27: Belediyeye içme suyu abonesi olan mükelleflerini yıllar itibarıyla artışları

Su abonesi olanların sayılarındaki yıllar itibarıyla artışları 2004-2007)					
	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	2004 yılına göre 2007 Yılı artış oranı %
T.C vatandaşları	-	10,13	2,34	3,81	17,01
Yabancı uyruklular	-	7,60	11,11	7,56	29,78

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007**Tablo-28:** Su abone gelirleri ve gerçekleştirme oranları

Yıllar	Türk Vatandaşları			Yabancı Uyruklular		
	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme Oranı %	Tahsilat (YTL)	Tahakkuk (YTL)	Gerçekleştirme oranı %
2004	3.500.00	3.771.500	92,8	200.000	218.500	91,7
2005	3.775.00	4.153.875	90,8	225.000	235.125	95,7
2006	4.005.00	4.251.250	90,7	245.000	261.250	93,8
2007	4.244.00	4.413.225	96,1	256.000	283.575	90,5

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Tablo-28 ve 29'dan da görüleceği gibi, Alanya Belediyesine 2004 yılı içinde toplam 3 700 000,00 YTL, 2005 yılı içinde 4 000 000,00 YTL, 2006 yılında 4 250 000,00 YTL ve 2007 yılının ilk (9) ayı sonunda 4 500 000, 00 YTL tutarında su tahakkuku tahsil edilmiş, bu gelirin sırasıyla 2004 yılında % 5,40'ı, 2005 yılında % 5,62'si, 2006 yılında, 2007 yılı gelirinin de % 5,68'i Alanya'da taşınmaz mülk edinmiş yabancı uyruklu gerçek kişilere aittir

Tablo-29: Su tahakkuku ödemeleri ile Alanya Belediyesine katkı:

YILLAR	Toplam Mükellef Sayısı	Türk Vatandaşı Mükelleflerin tahsilatı	Yabancı Uyruklu Mükelleflerin tahsilatı	Alanya Belediyesinin Toplam Geliri	Yabancı Uyrukluların Payı (%)	Oran %
2004	39.700	2.300	3.500.000	200.000	3.700.000	5,40
2005	43.725	2.475	3.775.000	225.000	4.000.000	5,62
2006	44.750	2.750	4.005.000	245.000	4.250.000	5,76
2007	46.455	2.985	4.244.000	256.000	4.500.000	5,68

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

3.1.7. Önemli Gelir Kalemlerinde Toplam Katkı:

Tablo-30: Önemli gelir kalemlerinde yabancı uyruklu gerçek kişilerin katkısı:

YILLAR	GELİR KALEMLERİ (Emlak Vergisi, İlan ve Reklam vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, Eğlence Vergisi, İşyeri Açma İzin Harcı ve Su tahsilatları)		
	Toplam Gelir (YTL)	Yabancı Atkısı (YTL)	Oran (%)
2004	5 064 887,90	306 639,0	6,05
2005	7 196 940,50	357 685,0	4,96
2006	8 613 323,0	394 147,0	4,57
2007	9 599 355,0	428 906,0	4,46

Kaynak: Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğü, 19.11.2007

Yukarıdaki tablo bize taşınmaz mülk satın alarak Alanya'ya yerleşen yabancı uyruklu gerçek kişilerin yıllar itibariyle Alanya belediyesine artan bir oranda katkı yaptığını göstermektedir.

4. SONUÇ

Dünya neredeyse son yarım yüzyıl baş döndürücü teknolojik gelişmelere sahne olmakta, gelişmenin hızı her geçen yıl daha da artmakta, hızlı teknolojik gelişim ise ülkelerin tarihten kaynaklanan hesaplaşmalarını bir yana bırakarak, hem sosyo-ekonomik, hem de sosyo-kültürel ve siyasi anlamda birbirleri ile yakınlaşmalarına yol açmaktadır. Zengin coğrafyası, Akdeniz'in en güzel kıyıları, tertemiz denizi ve sahilleri, kıyıların hemen ardındaki yemyeşil dağları, Avrupa insanının özlemi olan yumuşak iklimi, görkemli bir tarihi, kültürü, folklorü, mutfağı, Avrupa'da giderek artan ırkçı saldırılara rağmen geleneksel misafirperverliği ve engin hoşgörüsünün yanında diğer ülkelere göre göreceli ucuzluğa sahip ülkemiz, özellikle kendi ülkelerinde emekliliklerini kazanmış, artık huzuru, sakinliği ve güneşi arayan belli yaş grubundaki yabancı uyruklu gerçek kişilerin giderek daha fazla ilgi duydukları bir ülke haline gelmiştir. Bu özellikler ve yaşanan süreç Türkiye'de sadece yabancı yatırımların değil aynı şekilde yabancı uyruklu gerçek kişilerin taşınmaz mülk edinimlerinin de giderek artmasına yol açmıştır. 2008 yılı başı itibarıyla, halen Türkiye'de (Suriye uyruklu gerçek kişiler hariç) toplam 76 ülke vatandaşının 20.150'si arsa ve arazi, 40.201'i ise bağımsız bölüm olmak üzere toplam 60.351 adet taşınmaz mülkü bulunmakta, 20.150 adet arsa ve arazinin toplam yüzölçümü 31.752 720 m²'ye ulaşırken, 38.829 adet bağımsız bölümün toplam alanı ise 5.372.615 m² dir. Yine, bugün gelinen aşamada Türkiye'de yabancı uyruklu gerçek kişilerin taşınmaz mülk satın alma taleplerinin yoğunlaştığı ilk 10 il; Antalya, Muğla, İstanbul, Aydın, Bursa, İzmir, Ankara, Mersin, Balıkesir ve Hatay illeridir. Bu 10 il'de edinilen toplam taşınmaz oranı tüm illerin % 86,3'ü düzeyindedir. Geriye kalan 71 il'de yabancıların edindiği mülkün oranı ise sadece % 13,6 dır. Bu oranda bize yabancıların mülk taleplerinin bu 10 il'de yoğunlaştığını göstermektedir.⁶

Bilindiği gibi halkın mahalli hizmet ve ihtiyaçlarını karşılayabilmek bakımından belediyelerin öz gelirler, devlet gelirlerinden ayrılan paylar, devlet yardımları, borçlanmalar, cezalar ve diğer gelirler olmak üzere başlıca 4 gelir kalemi bulunmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda da belediyelerin başlıca öz gelirleri arasında ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, akaryakıt tüketim vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın

⁶ Sosyo Ekonomik ve Çevresel Etkileri ile Yabancı Uyruklu Gerçek ve Tüzel Kişilerin Türkiye'de Mülk Edinmesi "Riskler ve Fırsatlar", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, sf, 344, Haziran 2008 , Ankara

sigorta vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, hayvan kesim, muayene, denetleme harcı, sağlık belgesi harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt suret harcı, muayene ruhsat rapor harcı, imar harçları, işyeri açma izni harcı, su, kanalizasyon ile yol harcamalarına katılma payı gibi vergi, resim ve harçlardır. Belediyeler, elde ettikleri bu gelirler ile kentin planlanmasından imara uygun yapılaşmasının sağlanmasına; su, kanal, yol gibi alt yapı hizmetlerinden, park, otopark, oyun parkı, spor alanları ve tesisleri gibi toplumsal yaşam için zorunlu olan donatı alanlarına; halkın sağlığı için işyeri denetimlerinden, toplumsal nizam için gerekli önemleri almaya; beldenin temizliğinin sağlanmasından, çevrenin korunmasına; ihtiyaç sahiplerine sosyal yardımlarda bulunmaktan, kültürel faaliyetlerin organize edilmesine kadar çok değişik alanlarda hizmet vermektedirler. Belediye ve mücavir sınırlar içinde yaşayan vergi mükellefleri de bu hizmetlerin yerine getirilmesine ödedikleri vergilerle katkı sağlamaktadırlar.

Bugün ülkemizin başta turistik sahil kent ve beldeleri olmak üzere yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin edindikleri taşınmaz mülklerin yanında “nüfuz”ları da giderek artmaktadır. Öyle ki, yabancı uyruklular yerleştikleri bölgelerde bir yandan kamu hizmetlerini sunan kamu kurum ve kuruluşları ile yakın bir işbirliği içine girmekte bir yandan da birlikte yaşamaya başladıkları Türk toplumu ile çok yönlü sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel ilişkilerde bulunmakta, bütün bu ilişkilerin bir sonucu olarak da içinde yaşadıkları sosyal ve fiziki çevreyi bazen doğrudan, bazen de dolaylı olarak etkilemektedirler. Öyle ki, yabancı uyruklu gerçek kişilerin en yoğun yaşadıkları bölgelerden biri olan Alanya’da mülk edinerek yılın büyük bir bölümünü burada geçiren yabancı uyruklu gerçek kişilerin daha yaşanabilir bir Alanya’nın oluşturulması yönündeki katkılarının yanında yerel halk ile aynı saflarda çalışma hayatına atılarak, ekonomik faaliyetlerde bulunduklarını ve giderek Belediyenin çeşitli gelir kalemlerinde vergi mükellefi olarak, kayda değer vergi geliri sağladıklarını, geliştirecek yakın uyum politika ve uygulamaları ile önümüzdeki süreçte yabancı uyrukluların bu katkılarının daha belirgin hale geleceğine şüphe yoktur.

KAYNAKÇA

Alanya Belediye Başkanlığının(ABB) 20 05 2007 tarihli yazılı raporu.

Alanya Belediye Başkanlığı(ABB) Hesap İşleri Müdürlüğünün 19.11.2007 tarihli yazılı raporu.

AKYOL, Taha., (12 Temmuz 2006), Hatay Suriye’ye Satıldı mı?, Milliyet Gazetesi.

AKYOL, Taha.,(08.07.2007) Paranoya, Milliyet Gazetesi.

AKYOL, Taha., (08.07.2007), Milliyet Gazetesi.

Alanya Belediyesi 2006 Yılı Faaliyet Raporu (ABFR), Alanya.

Alanya Belediyesi Gelirler Müdürlüğünün 19.11.2007 tarihli raporu.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, (Kasım 2007), **Yabancıların Ülkemizde Taşınmaz Edinimi**, Ankara.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ,Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 13.01.2008 tarihli raporu, (14.01.2008), <http://www.tkgm.gov.tr>.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007–2013) Özel İhtisas Raporu, (DBYKP-ÖİR), (2007), TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, yayın no; DPT-ÖİR:671, Ankara.

Dostoyevski, (2006), **Suç ve Ceza**, Murat Belge'nin Suç ve Ceza'yı Türkiye Aydınları ve Roman Kahramanları ile Karşılaştıran Önsözü ile, (Çev; Ergin Altay), İletişim yayınları, 11. baskı, İstanbul.

DURA, Cihan., (2005), **Düşman Çağırdılar. Satıldık Uyanın**, İleri yayınları, No: 66, İstanbul.

ELİBOL, Sadettin., (2007), **Cumhuriyetçi Demokrasi, Türkiye'nin Özgün Yolu**, Tekağaç Eylül Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara.

ERDOST, İ Muzaffer., (2006), "Osmanlıdan Günümüze Yabancılar Toprak Satışı" **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, cilt,1,s, 68, sf, 57-96, Ankara.

GERGERLİOĞLU, Ömer Faruk., (2007), Evet, Vatan Toprakları Kutsaldır, Yeni Şafak Gazetesi, 01.03.2007.

KÖKTÜRK, Erdal., (2006), "Türkiye'de Yabancılar Taşınmaz Satışı", **HKMO Jeodezi Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi**, 2006/1, sf, 26-35. Ankara.

İktidar Derin Uykuda, **Milli Gazete**, 16.12.2006.

Nereye Kadar, **Ortadoğu Gazetesi**, 08.01.2007.

Nevzat Laleli, Vatandan Toprak Satmak, 21.07.2007.

Nikos Koufakos, **Eleftheros Tipos Gazetesi**, 20 Ekim 2003).

ÖZKAYA, Orhan., (2005), **Yabancıya Toprak Satışı**, Kaynak Yayınları, Ankara.

Sevda Tepesi Kralın Elinde Kalmış!, **Sabah Gazetesi**: 23.09.2006.

Suudi Kralına Sevda Tepesi Jesti mi?, **Radikal Gazetesi**, 16.11.2007).

Suudi Kralına Sevda Tepesi Jesti mi?, **Radikal Gazetesi**, 16.11.2007).

TBMM Tutanak Dergisi, (2005), (5444 sayılı Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun), 22. dönem, yasama yılı:4, cilt:107, 45. birleşim, 28.12.2005, sf. 82–128, Tutanak 129, Ankara.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, (TMMOB-HKMO), (2007), **Değişimi Yönlendirelim**, 11. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Bildiri Özetleri Kitabı, Hermes Tanıtım ofset Ltd. Şti, 2-6 Nisan 2007, Ankara.

Toprak Satışına Dikkat, **Milli Gazete**, 08.01.2007.

Türkiye Toprak Satışında en Bonkör Ülke, Halka ve Olaylara Tercüman Gazetesi, 08.09.2006.

Türkiye'yi Ayağa Kaldıracak Görüntüler, **İHA**: 22.01.2007.

UZUN, B., YAVUZ, A. (2003), "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yabancı Uyrukluların

Türkiye’de Taşınmaz Mal Edinimi”, **9. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Bildiriler Kitabı**, 101-110, Ankara..

Ülke Satılıyor, **Yeni Mesaj**, 08.10.2006).

ÜLKÜ, Hüseyin, (2006), “Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sermaye Kuruluşlarının Toprağa Bakışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Başkanı (11-13 Kasım 2005 tarihinde Şanlıurfa’da düzenlenen Toprak Reformu Kongresinde sunulan yayınlanmamış yazılı bildirisi), Ankara.

Yabancılar Toprak Satışı: Neo-Liberalizmin Kıskaçında Türkiye Toprakları, (2006), TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (TMMOB-HKMO), isbn: 975-89-175-4, Ankara.

Yabancılaşmanın Doruğundayız, **Milli Gazete**, 22.11.2007).

Yağmalanan Sahiller, **Bugün Gazetesi**, 11.09.2007).

YENİÇERİ, Özcan., **Yeniçağ Gazetesi**, 15.08.2007.

KANUN, TÜZÜK VE YÖNETMELİKLER

Anayasa Mahkemesinin 09.10.1986 gün ve 986/18 esas, 986/24 karar sayılı kararı, (3278 sayılı kanunun iptal kararı), Resmi Gazete, 19358 sayı, 31.01.1987.

Anayasa Mahkemesinin 13 Haziran 1984 gün ve 1984/14 esas, 1985/7 karar sayılı kararı, (3029 sayılı kanunun yürürlüğünün durdurulması), Resmi Gazete, 18582 sayı, 24.08.1985.

Anayasa Mahkemesinin 14 Mart 2005 tarihli, 2003/E. 2005/14 K. sayılı iptal kararı, (03.07.2003 günlü, 4916 SK’nun iptali), Resmi Gazete, 25797 sayı, 26.04.2005.

Anayasa Mahkemesinin 22.11.2006 tarihli, esas no:2005/89, karar no:2006/120 karar sayılı Kararı, (29.12.2005 Kabul tarihli5444 SK), Resmi Gazete, 20708 sayı, 22.11.2007.

Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (3.07.2003 kabul tarihli, 4916 SK), Resmi Gazete, 25173 sayı, 19.07.2003.

Belediye Gelirleri Kanunu, (26/5/1981 tarihli ve 2464 SK), Resmi Gazete, 17354 sayı, 29.05.1981.

Belediye Kanunu, (03.07.2005 kabul tarihli ve 5393 SK), Resmi Gazete, 25874 sayı, 13.07.2005.

Emlak Vergisi Kanunu, 29..07. 1970 kabul tarihli ve 1319 SK), Resmi Gazete, 13576 sayı, 11.08.1970.

İl Özel İdaresi Kanunu, (5302 SK), Resmi Gazete, 25745 Sayı, 04.03.2005.

Tapu Kanunu (2464 SK), Resmi Gazete, 2892 sayı, 29.12.1934.

Tapu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (29.12.2005 kabul tarihli5444 SK), Resmi Gazete, 26046 sayı, 07.01.2006.

2644 Sayılı Tapu Kanununun 35. maddesi ile 442 Sayılı Köy Kanununun 87. maddesine Birer Fıkra Eklenmesine Dair Kanun, (21.06.1984 kabul tarihli 3029 SK), Resmi Gazete, 18445 sayı, 28.06.1984.

Tapu Kanununun 35. Maddesi ile 442 Sayılı Köy Kanununun 87 nci Maddesine İkiser Fıkra Eklenmesine Dair Kanun, (22. 04.1986 günlü, 3278 SK), Resmi Gazete, 19099 sayı, 06.05.1986.

AB ÖZ KAYNAKLAR SİSTEMİ VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Burhan ORMANOĞLU*

1. GİRİŞ

20 nci yüzyılın ikinci yarısının başlarında altı kurucu devlet (Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda) tarafından imzalanan üç antlaşma günümüzde Avrupa Birliği (AB) olarak adlandırılan oluşumun temellerini teşkil etmektedir. Bu süreçte, 1951’de Paris Antlaşması ile Avrupa Kömür Çelik Topluluğu¹ (AKÇT) ve 1957’de imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) kurulmuştur.

Kurulan bu toplulukların, üye devletlerin ulusal bütçelerinin dışında, Topluluk faaliyet, politika ve uygulamalarından kaynaklanan giderlerini karşılamak üzere belirli gelirleri bulunmaktadır. Dolayısıyla anılan Toplulukların gelirleri, üye devletlerin sahip oldukları bütçe gelirlerinin dışında oluşturulmuş olan bir sisteme dayanmaktadır. Bu sistem içerisinde belirlenmiş olan gelirler AB adına üye devletler tarafından hesap ve tahsil edilerek AB bütçesinde aktarılmaktadır.

Toplulukların gelir kaynakları; Toplulukların finansal bağımsızlığını sağlamanın ötesinde AB vatandaşları üye devletler ve AB kurumları arasındaki ilişkileri belirleyici temel faktör olması nedeniyle de önemli bir konudur.²

AB üyesi devletlerin ulusal kurumlarından bağımsız olarak faaliyet gösteren Birlik kurumlarının harcamaları ve Birliğin kendi politikaları gereği yapmakta olduğu harcamalar yedi yıllık perspektif çerçevesinde hazırlanan

* Devlet Bütçe Uzmanı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

¹ 50 yıl süre ile geçerli olduğundan, 2001 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu kuran Paris Antlaşması yürürlükten kalkmıştır.

² **Own Resources Mechanism**, <http://ec.europa.eu/>, Erişim Tarihi: 09.09.2008.

yıllık bütçelerle düzenlenmektedir.³ Söz konusu harcamaları finanse etmeye yönelik Birlik bütçesinin gelir kısmında bu harcamaların karşılanacağı gelir kaynakları yer almaktadır. Bu gelir kaynaklarını oluşturan unsurları belirleyen ve bunların hesaplanması, ödenmesi ve uygulanması süreçlerini kapsayan sistem “öz kaynaklar sistemi (own resources system)” olarak adlandırılmaktadır.

Türkiye, AB’ye aday ülke olması nedeniyle AB müktesebatına uyum çalışmalarını 35 fasılda yapılan müzakereler çerçevesinde yürütmektedir. Bu kapsamda diğer konuların yanı sıra AB öz kaynaklar sistemi alanında da Türkiye’nin AB sistem ve uygulamalarına uyumu sağlamak için yapması gerekenler bulunmaktadır.

Öte yandan Türkiye’nin sahip olduğu beşeri ve ekonomik potansiyel dikkate alındığında AB üyeliği durumunda, AB bütçesine yapacağı katkının miktarı AB üyesi birçok devletten daha yüksek miktarda olacağından AB politikalarının kararlaştırılması uygulanmasında söz sahibi önemli birkaç devletten biri haline gelmesi yönüyle de öz kaynaklar konusunun önem taşıdığı düşünülmektedir.

Bu kapsamda yapılan bu çalışmanın amacı uluslar üstü (supranasyonel) özellik gösteren AB’nin harcamalarının finansmanına yönelik oluşturulan öz kaynaklar sisteminin ana hatlarıyla açıklanması ve aday ülke olarak Türkiye’nin söz konusu sistem kapsamında mevcut durumunun değerlendirilmesidir.

2. ÖZ KAYNAKLARIN TANIMI

İlk dönemde AET ve AAET bütçesinin gelirleri üye devlet mali katkılarına dayalı iken günümüzde bütçe, öz kaynaklar ve diğer gelirler ile finanse edilmektedir. Topluluk bütçesinin öz kaynaklar ile finanse edilmesi AB’yi mali olarak bağımsız hale getirmektedir.⁴

AB finansal programlama ve bütçe terminolojisinde öz kaynaklar; antlaşmalar ve uygulama mevzuatı gereğince ve üye devlet otoritelerinin herhangi bir müteakip kararına gerek olmaksızın otomatik olarak AB bütçesinin finansmanı için aktarılan gelirler olarak tanımlanmaktadır.⁵ Öz kaynaklar, Birlik tarafından belirlenmiş olan öz kaynaklar sistemi kurallarına göre saptanır, tahsil edilir, ödenir ve kontrol edilir.

³ 2007-2013 dönemini kapsayan mali perspektif çerçevesinde AB bütçesinde beş harcama kalemi oluşturulmuştur. Bunlar; a) Sürdürülebilir Kalkınma, b) Doğal Kaynakların Korunması ve Sürdürülebilir Yönetimi, c) Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet, d) Küresel Bir Partner Olarak Avrupa Birliği ve e) İdari Harcamalardır.

⁴ http://ec.europa.eu/scadplus/glossary/community_own_resources_en.htm, Erişim Tarihi: 08/10/ 2008.

⁵ http://ec.europa.eu/budget/other_main/glossary_en.htm, Erişim Tarihi: 08/10/2008.

Bu gelirler; ortak tarım ve gümrük politikası sonucu tahsil edilen vergilerin, üye devletlerin katma değer vergisi (KDV) vergilerinin belli bir oranının ve üye devletlerin gayrisafi milli gelirlerinin (GSMG) belli bir oranının AB bütçesine doğrudan aktarılması ile oluşmaktadır. Öz kaynakların toplam tutarı, toplam harcamalardan diğer gelirler düşülerek belirlenir ve bu tutar AB gayrisafi milli gelirinin %1.24'ünü aşamaz.⁶ Bu oran “öz kaynaklar tavanı” olarak adlandırılmaktadır.

AB bütçe gelir ve giderleri, kurucu antlaşmalar, öz kaynaklar tavanı ve mali perspektiflerle belirlenen kural ve oranlarla sınırlandırılmıştır.⁷ Kurucu antlaşmalar, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılamasını (denk bütçe) zorunlu kılmakta, ilgili Konsey tüzükleri ile üye devletlerden alınan öz kaynakların toplam miktarına tavan konulmakta (günümüzde AB GSMG'nin %1.24'ü) ve mali perspektiflerle de (en son 2007-2013 mali perspektif dönemi) hangi harcama kalemine ne kadar öngörülen ödenek ve toplanması öngörülen öz kaynak miktarı belirlenmektedir.

AB bütçesinde öz kaynaklar dışında yer alan diğer gelirler ise bütçe gelirlerinin çok küçük bir kısmını (yaklaşık %1) oluşturmaktadır. Bunlar; personel ödenek, maaş ve ücretleri üzerinden yapılan vergi kesintileri, AB araştırma programlarına katılım için yapılan katkılar, bir önceki mali yıl bütçesinden yapılan aktarmalar, para cezaları, yayın satışlarından elde edilen gelirler, gecikme zammı faizi, banka faizi gibi diğer bir takım gelirlerdir.

Bu çerçevede AB bütçesinin gelir kalemleri, başlıklar itibariyle, geleneksel öz kaynaklar (tarım vergileri, gümrük vergileri ve şeker vergileri), KDV'ye dayalı kaynaklar, üye devletlerin GSMG'lerine dayalı kaynaklar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

3. ÖZ KAYNAKLAR SİSTEMİNİN KRONOLOJİK GELİŞİMİ

Avrupa Topluluklarının bütçesinin finansman şekli, kuruluş tarihlerinden itibaren çeşitli değişiklikler ve yenilemelerle bugüne gelmiştir. Öz kaynaklar bağlamında bu gelişim kronolojik olarak aşağıda açıklanmaktadır.

3.1. 1958-1970 Arası Dönem: Üye Devletlerin Mali Katkıları

1958-1970 yılları arasındaki dönemde Topluluk giderleri üye devletlerden alınan katkı payları ile karşılanmıştır. Söz konusu katkı payları, üye devletlerin katkı yapabilme kapasitelerine göre kurucu antlaşmalarda belirlenmiştir.

⁶ Council Decision of 7 June 2007 (2007/436/EC, Euratom) on the System of the European Communities' own resources, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L163, 23.06.2007, s. 19, Madde 3.

⁷ **The European Union budget at a glance**, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

AAET’yi kuran Roma Antlaşmasının 172 nci maddesinde “*hizmet bütçesinin gelirlerinin, diğer gelirlerin yanı sıra üye devletlerin belirlenmiş olan katkı paylarına göre belirlenen mali katkılardan oluşacağı*” ve “*araştırma ve yatırım bütçesinin gelirlerinin diğer muhtemel kaynakların yanı sıra üye devletlerin katılım paylarına göre belirlenen mali katkılardan oluşacağı*” ifade edilmektedir. Bu antlaşmada hizmet giderleri ile araştırma ve yatırım bütçesine ilişkin olarak üye devletlerin katılım payları ayrı skalalarda belirlenmiştir. Dolayısıyla AAET antlaşması üye devletlerin hem hizmet giderleri hem de araştırma ve yatırım giderlerine katılımını zorunlu kılmıştır. Söz konusu maddede belirlenen katkı paylarını gösteren Tablo-1 aşağıda yer almaktadır.

Tablo-1: AAET Antlaşmasına Göre Üye Devlet Katılım Payları

Üye Devlet	Katılım Payı		Üye Devlet	Katılım Payı	
	Hizmet Bütçesi	Araştırma ve Yatırım Bütçesi		Hizmet Bütçesi	Araştırma ve Yatırım Bütçesi
Belçika	7,9	9,9	İtalya	28	23
Almanya	28	30	Lüksemburg	0,2	0,2
Fransa	28	30	Hollanda	7,9	6,9

AET’yi kuran Roma Antlaşmasının 200 üncü maddesinde ise “*diğer gelirlerin yanı sıra bütçe gelirlerinin ve Avrupa Sosyal Fonu giderlerini karşılamaya yönelik üye devlet mali katkılarını oluşturan katılım payları*” belirlenmiştir. AET bütçesi gelirleri ile Avrupa Sosyal Fonu gelirlerini oluşturan üye devlet katılım payını gösteren Tablo-2 aşağıda yer almaktadır.

Tablo-2: AET Antlaşmasına Göre Üye Devlet Katılım Payları

Üye Devlet	Katılım Payı		Üye Devlet	Katılım Payı	
	AET Bütçesi	Avrupa Sosyal Fonu		AET Bütçesi	Avrupa Sosyal Fonu
Belçika	7,9	8,8	İtalya	28	20
Almanya	28	32	Lüksemburg	0,2	0,2
Fransa	28	32	Hollanda	7,9	7

Görüldüğü üzere AET ve AAET bütçesinin gelirleri esas olarak kurucu altı devletin mali katkılarından oluşmaktadır. Böylece Toplulukların bütçesinin finansmanı hukuki dayanağını kurucu antlaşmalardan almış olmaktadır. Üye devletlerin mali katkılarına dayanan bu finansman yöntemi Topluluklar bünyesinde 1970 yılına kadar uygulanmıştır. Böylelikle bu dönemde bu iki Topluluk,

uluslararası organizasyonlar gibi üye devletlerin ulusal katkılarıyla finanse edilmiştir.

Ancak oluşturulmuş olan bu “üye devlet mali katkısı” sisteminin daimi bir sistem olması öngörülmemiştir. Nitekim bu sistemin “üye devletlerden bağımsız olarak Toplulukların kendi kendini finanse edecek bir sisteme geçene kadar” kullanılacağı hem AET antlaşmasının 201 inci maddesinde⁸ hem de AAET antlaşmasının 173 üncü maddesinde⁹ ifade edilmiştir.

Ortak Tarım Politikası uygulamasının başlaması ile birlikte 1962 yılında Konsey, kabul ettiği bir tüzük¹⁰ ile üçüncü ülkelerden yapılan tarım ürünleri ithalatından alınan vergi gelirlerinin Topluluk adına tahakkuk ettirilmesini ve Topluluk bütçe gelirleri içerisine dahil edilmesini kararlaştırmıştır.

Bu noktada bu iki gelir kaynağının (gümrük tarifesinden kaynaklanan gelirler ve tarım ürünleri ithalatından alınan vergiler) Topluluğu yeni bir otonom finansman sistemine yönlendirdiği söylenebilir. Bu aşamada Komisyon antlaşmadan almış olduğu yetkiye dayanarak üye devlet mali katkılarının yerini alacak yeni birtakım önerileri Konsey’e sunmuştur.¹¹

1965 yılında gümrük vergileri ile tarımsal vergi gelirlerini Topluluk bütçesine aktarma girişimi Fransa’nın muhalefeti ile karşılaşmış ve Topluluk karar alma süreçlerinde kriz yaratmıştır. “Boş sandalye krizi” olarak bilinen bu durum 1966 yılında varılan Lüksemburg uzlaşısı ile çözülmüştür.¹²

⁸ “**Madde 201:** Komisyon, Topluluğun kendi öz kaynaklarının, özellikle kesin olarak yürürlüğe konduğunda, ortak gümrük tarifesinden kaynaklanan gelirlerin hangi şartlarda üye devletlerin 200 üncü maddede öngörülen mali katkılarının yerine geçebileceğini inceler. Bu amaçla, Komisyon Konsey’e öneriler sunar. Konsey, Avrupa Parlamentosu’nun bu önerilerle ilgili görüşünü aldıktan sonra, uygun hükümleri oybirliği ile belirler ve bunları üye devletlere kendi anayasal kurallarına göre kabul etmelerini tavsiye eder.”

⁹ “**Madde 173:** Üye devletlerin 172 nci maddede öngörülen mali katkılarının yerine, kısmen veya tamamen Topluluğun üye devletlerden aldığı vergiler konabilir. Bu amaçla Komisyon Konsey’e, bu vergilerin tarhi, oranının tespit şeklini ve tahsil usulleri ile ilgili öneriler sunar. Konsey, Avrupa Parlamentosu’nun bu önerilerle ilgili görüşünü aldıktan sonra, uygun hükümleri oybirliği ile belirler ve bunları üye devletlere kendi anayasal kurallarına göre kabul etmelerini tavsiye eder.”

¹⁰ **Council Regulation No:25 (EEC) on the Financing of the Common Agricultural Policy**, AB Resmi Gazetesi, Seri No: O30, 20.04.1962, s. 991-993.

¹¹ **The Development of the Communities’ and the Union’s own resources**, www.ena.lu, Erişim Tarihi: 18.08.2008.

¹² 1965 yılında AET’nin ortak tarım politikasının, AET’nin kendi öz kaynaklarından finansmanını sağlamak üzere yeni bir bütçe yapılandırılmasına yönelik girişim, Fransa ile diğer Topluluk ülkeleri arasında anlaşmazlık oluşmasına gerekçe olmuş ve Fransa Konsey’den tüm bakanlarını çekerek bir siyasi krize yol açmıştır. Fransa, bu dönemde 7 ay boyunca boş sandalye politikası izleyerek, yani Topluluğun karar alma sürecinin hiçbir aşamasına katılmayarak karar alınmasını engellemiştir. Tarihte ‘Boş Sandalye Krizi’ olarak adlandırılan bu dönem 1966 ‘Lüksemburg Uzlaşısı’ ile aşılmıştır.

Nihayet 1969 yılında Lahey’de yapılan devlet ve hükümet başkanları zirvesinde Topluluk bütçesinin finansmanı için üye devlet mali katkılarının yerine “öz kaynaklar sistemi” oluşturulması kararı alınmıştır.

3.2. 1970-1985 Arası Dönem: Öz Kaynaklar Sistemine Geçiş ve İlk Karar

1970 yılında Konsey, AET antlaşmasının 201 inci ve AAET antlaşmasının 173 üncü maddesine dayanarak öz kaynaklara ilişkin 70/243 sayılı ilk kararı kabul etmiştir.¹³ Böylece Topluluk bütçesinin üye devlet mali katkılarının yerine öz kaynaklarla finansmanı sistemi kabul edilmiş olmaktadır. Yapılan düzenlemelerle, bütçeye üye devletlerin yapmış oldukları doğrudan katkılar, yerini bütçenin öz kaynaklar olarak ifade edilen kaynaklarına terk etmiştir.

Bu kararın 2(a) maddesi ile tarım vergilerinin, 2(b) maddesi ile gümrük vergilerinin ve 4 üncü maddesi ile de KDV’den tahakkuk ettirilecek kaynakların doğrudan Avrupa Toplulukları bütçesine aktarılmasını kabul edilmiştir.

Yine bu karar uyarınca tarım vergileri 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren; gümrük vergileri kademeli olarak 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren ve KDV’ye dayalı kaynaklar da 1 Ocak 1975 tarihinden itibaren Avrupa Toplulukları bütçesine aktarılacaktır. KDV gelirlerinden topluluklar bütçesine aktarılacak miktar hesaplanırken uygulanacak tavan oran % 1 olarak belirlenmiştir.

3.3. 1985-1988 Arası Dönem: Öz Kaynaklar Hakkında İkinci Karar

Toplulukların mali kaynaklarının kısıtlılığı, Ortak Tarım Politikası harcamalarındaki artış, Yunanistan’ın 1981 yılında üye olması ve İspanya ve Portekiz’i kapsayacak genişleme süreci, 1970 yılında kabul edilen öz kaynaklar kararında değişiklik yapılması yönünde Konsey’i harekete geçirmiştir.¹⁴ Bunun sonucunda 1984 Fontainebleau Avrupa Konseyi Zirvesinde kabul edilen öz kaynaklar sistemindeki değişiklikler ardından Konsey, 7 Mayıs 1985’te, 1970 yılındaki kararın yerini alacak yeni bir karar almıştır.¹⁵

Söz konusu kararın 3(2) maddesi ile üye devlet KDV gelirlerinden Topluluklar bütçesine aktarılacak miktara uygulanacak tavan oran % 1’den %1,4’e yükseltilmiştir.

Ayrıca bu kararın bir diğer ayırıcı özelliği İngiltere için öz kaynaklar sistemi içinde bir düzeltme mekanizması kurulmasını öngörmüş olmasıdır. Bu

¹³ Council Decision (70/243 ECSC, EEC, Euratom) of 21 April 1970 on the Replacement of Financial Contributions from Member States by the Communities’ Own Resources, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L094, 28.04.1970, s. 19-22.

¹⁴ The Development of the Communities’..., www.ena.lu.

¹⁵ Council Decision (85/257/EEC, Euratom) of 7 May 1985 on the Communities’ system of own resources, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L 128, 14.05.1985, s. 15-17.

mekanizma ile İngiltere'ye yönelik olarak öz kaynaklar sistemi içerisinde mali telafi için sürekli bir sistem geliştirilmiştir. Böyle bir mekanizma oluşturma gereğinin başlıca etkeni, İngiltere'nin Topluluk üyesi olması nedeniyle katlandığı mali yük ile yine Topluluk üyeliği dolayısıyla elde ettiği mali kaynaklar arasında oluşan dengesizliğin giderilmek istenmesidir.

Böylece 85/257 sayılı kararın 3(3) maddesinde İngiltere lehine yapılacak düzeltmenin hesaplanma şekli belirlenmiş ve bu hesaplama sonucunda oluşacak telafi edici miktarın diğer üye devletler tarafından paylaşılması kabul edilmiştir. Yukarıda bahsedilen düzeltme mekanizması, İngiltere'nin Topluluk bütçesine KDV gelirleri üzerinden yapacağı ödemeler üzerine kurulmuştur. Dolayısıyla İngiltere'nin tarım ve gümrük vergilerinden Topluluk bütçesine yapacağı katkılar için bu düzeltme mekanizması uygulanmamaktadır.

3.4. 1988-1994 Arası Dönem: Öz Kaynaklar Hakkında Üçüncü Karar

Topluluk gelirlerinin artan ortak tarım politikası harcamalarına yetmemesi, Avrupa Tek Senedi'nin (1987) kabul edilmesi nedeniyle Topluluk faaliyet alanlarının artması, yeni üye devletlerin katılımı, gümrük ve ithalat vergi gelirlerinin azalmasına bağlı olarak geleneksel öz kaynaklardan elde edilen gelirlerin azalması Fontainebleau Zirvesinde alınan kararların yetersiz olduğunu göstermiştir. Bu kapsamda Komisyon tarafından hazırlanan rapor üzerine öz kaynaklara ilişkin yeni bir düzenleme yapılmıştır.¹⁶

88/376 sayılı Konsey Kararı ile üye devletlerin GSMG'lerine dayanan dördüncü bir öz kaynak belirlenmiştir. Kararın 2(1)(d) maddesine göre; çıkarılacak Direktif'te yer alan kurallara göre hesaplanacak tüm üye devletler GSMG'lerinin toplamına, bütçe süreçlerinde belirlenecek bir oranın uygulanması sonucu bulunacak miktarı, üye devletler Birlik bütçesine aktaracaklardır.

Yine bu karar ile öz kaynak gelirlerine maksimum bir tavan getirilmiştir. Bu tavan, Topluluk üyesi devletlerin toplam GSMG'lerinin 1988 yılı için %1,15'i, 1989 yılı için 1,17'si, 1990 yılı için %1,18'i, 1991 yılı için %1,91'i ve 1992 yılı için %1,20'si olarak belirlenmiştir.¹⁷

KDV gelirlerine uygulanan %1,4'lük oran sabit tutulmuştur. Ancak Kararın 2(1)(c) maddesi uyarınca %1,4'lük oran, Topluluk kurallarına göre belirlenecek bir "değerleme esası"na uygulanacak ve bu "değerleme esası" hiçbir halde üye devlet GSMG'inin %55'ini geçmeyecektir. Buna "KDV esasına tavan koyma" prensibi denmektedir.

¹⁶ Council Decision (88/376/EEC, Euratom) of 24 June 1988 on the system of Communities' own resources, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L 185, 15.7.1988, s. 24-28.

¹⁷ The Development of the Communities'..., www.ena.lu.

Bu tarihe kadar AKÇT Antlaşması kapsamında gelen mallara ortak gümrük tarifesi uygulanmazken 88/376 sayılı Karar ile AKÇT Antlaşması kapsamında gelen mallara uygulanacak gümrük vergilerinin de Topluluk bütçesine aktarılması öngörülmüştür.

3.5. 1994-2000 Arası Dönem: Öz Kaynaklar Hakkında Dördüncü Karar

Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma'nın (Maastricht Antlaşması) 1993 yılında yürürlüğe girmesi nedeniyle artan Topluluk sorumluluk alanlarına bağlı olarak harcamaların artması ve KDV kaynakları hesaplama yönteminin az zengin üye devletlerin aleyhine olması gibi nedenlerle Komisyon, Konseye öz kaynaklar içerisinde KDV kaynaklarının oransal ağırlığını azaltan ve üye devletlerin katkı kapasitelerine göre kaynak aktarımını öngören önerilerde bulunmuştur. Bu kapsamda, 11-12 Aralık 1992 Edinburgh'da yapılan Devlet ve Hükümet Başkanları toplantısında öz kaynaklar sistemini düzenleyen 88/376 sayılı kararda değişiklikler yapılması kararlaştırılmıştır.

Ayrıca bu dönemde kabul edilen Maastricht Antlaşması, üye devletlerin mali katkılarını belirleyen ilgili antlaşma maddelerini yürürlükten kaldırmış, öz kaynaklar sisteminin dayanağı olan AET Antlaşmasının 201 inci ve AAET Antlaşmasının 173 üncü maddelerini değiştirmiş ancak Toplulukların otonom öz kaynaklar ile finansmanı sistemini devam ettirmiştir.¹⁸

Edinburgh toplantısında alınan kararlar doğrultusunda Konsey, öz kaynaklar sistemine ilişkin yeni bir karar kabul etmiştir.¹⁹ 94/728 sayılı bu karar ile öz kaynaklar içerisindeki KDV payını azaltmak amacıyla Topluluk KDV kaynaklarının hesaplanmasında uygulanacak oranlar 1995-1999 döneminde %1,4'ten %1'e kademeli olarak azaltılmıştır.

Kararın 2(1)(c) maddesi ile 1995'ten itibaren KDV gelirlerine esas olan tavan, kişi başına milli geliri Topluluk ortalamasının %90'ından az olan üye devletler için, %50 olarak sabitlenmiştir. Yine aynı karar ile Topluluk bütçesine aktarılacak öz kaynaklar toplamının tüm üye devlet GSMG'lerinin %1,27'sini aşmaması kuralı benimsenmiştir.

¹⁸ **The Development of the Communities'...**, www.ena.lu, Maastricht Antlaşması ile AET Antlaşmasının 201 inci maddesi konsolide versiyonda 269 uncu madde olarak değişmiştir. Bundan sonraki Konsey kararlarında atıflar 269 uncu maddeye yapılmıştır. Söz konusu 269 uncu madde metni şu şekildedir:

“Bütçe, diğer gelirler saklı kalmak kaydıyla, tamamen öz kaynaklardan finanse edilir. Konsey, Avrupa Parlamentosunun görüşünü aldıktan sonra, Komisyondan gelen öneriyi Topluluğun öz kaynaklar sistemi ile ilgili hükümleri oybirliği ile belirler ve üye devletlere, bunları anayasal kurallarına göre kabul etmesini tavsiye eder.”

¹⁹ **Council Decision (94/728/EEC, Euratom) of 31 October 1994 on the system of European Communities' own resources**, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L 293, 12.11.1994, s. 9-13.

3.6. 2000-2006 Arası Dönem: Öz Kaynaklar Hakkında Beşinci Karar

Bu dönemde Komisyon, merkezi ve doğu Avrupa ülkelerini kapsayacak genişleme göz önünde bulundurularak öz kaynaklar sisteminin yeniden düzenlenmesi yerine yapılacak bazı ayarlamalar ile 2000-2006 döneminde de uygulanabileceği yönünde Konseye rapor vermiştir. Yapılacak ayarlamalar ile öz kaynaklar sisteminin *‘eşitlikçi, uygun, şeffaf, maliyet etkinliği olan (uygun maliyetli) ve basit’* bir sistem olması ve üye devletlerin Birlik harcamalarının finansmanına katılma kapasitelerini en iyi şekilde ifade edecek kriterlere dayanması öngörülmüştür.²⁰

Bu çerçevede Konsey öz kaynaklara ilişkin olarak 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren 2000/597 sayılı Kararı kabul etmiştir.²¹ Bu karar ile öz kaynaklar içerisinde KDV gelirleri oranının azaltılması amacıyla KDV gelirlerine ilişkin uygulanan tavan oranının 2002’de %0,75’e 2004 yılında ise %0,50’ye indirilmesi ve KDV gelirlerinin hesabında uygulanacak matrahın her bir üye devletin GSMG’sinin %50’si olarak sabitlenmesi kararlaştırılmıştır.

Topluluk bütçesine aktarılacak öz kaynaklar toplamının tüm üye devlet GSMG’lerinin toplamının %1,27’sini aşmaması kuralı devam ettirilmiştir.

Kararın 2(3) maddesinde 1 Ocak 2001’den geçerli olmak üzere, üye devletlerin geleneksel öz kaynaklar bağlamında Topluluk bütçesine aktarmak üzere topladıkları miktarların %25’ini tahsilat masrafı olarak alıkoyabilecekleri belirtilmektedir.

Bu dönemde İngiltere için telafi edici düzenleme yapma uygulaması devam ettirilmiştir. Bu düzeltmeden kaynaklanan maliyetin 1/4’ünü Almanya, Hollanda, Avusturya ve İsveç karşılarken geri kalan 3/4’lük kısım diğer üye ülkeler tarafından karşılanacaktır.

4. 2007 VE SONRASI DÖNEM

2000/597 sayılı Kararın 9. maddesi ile Komisyona, 1 Ocak 2006 tarihinden önce, öz kaynaklar sisteminin işleyişine ilişkin, gerekirse genişlemenin AB bütçesinin finansmanına olan etkisi, öz kaynaklar yapısının yeni özerk öz kaynakların oluşturulması yoluyla değiştirilmesi ve İngiltere için bütçe dengesizliklerinin düzeltilmesi ve Avusturya, Almanya, Hollanda ve İsveç’in İngiltere için bütçe dengesizliklerinin düzeltilmesinin finansmanındaki payının azaltılması dahil olmak üzere ilgili bütün faktörler ışığında uygun önerileri içeren genel bir rapor sunma görevi verilmiştir.

²⁰ The Development of the Communities’ ..., www.ena.lu.

²¹ Council Decision (2000/597/EEC, Euratom) of 29 September 2000 on the system of European Communities’ own resources, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L 253, 07.10.2000, s. 42-46.

Komisyon öz kaynaklar sisteminin işleyişine ilişkin söz konusu raporu 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul etmiştir.²² Söz konusu raporda özellikle iki konu üzerinde durulmuştur: Negatif bütçesel dengesizliği gidermek için mevcut öz kaynaklar sisteminde yapılacak reform ve üye devlet vatandaşları için sistemin yeterli derecede şeffaf olmaması ile birlikte AB yönünden sistemin yeterli mali özerklik sağlayamaması.

Komisyonun bu iki alandaki tespit ve önerileri doğrultusunda 15-16 Aralık 2005 tarihinde Brüksel’de yapılan Konsey toplantısında öz kaynaklar konusunda yeni bir düzenlemeye gidilmesi öngörülmüş ve bu çerçevede Konsey, günümüzde de yürürlükte olan 2007/436 sayılı öz kaynaklar kararını kabul etmiştir.²³ Bu karar, AB’nin 2007-2013 mali perspektif döneminde öz kaynaklar konusunda uygulanmakta olan karardır.

2007/436 sayılı Kararın 3 üncü maddesine göre; ödemeler için tahsis edilen yıllık ödenekleri (*payrient appropriations*) karşılamak amacıyla Topluluklara yapılan öz kaynak tahsisinin toplam tutarı tüm üye devletlerin GSMG’lerinin toplamının %1,24’ünü aşamaz. Yine aynı maddeye göre; AB genel bütçesine dahil edilen yıllık taahhüt ödenekleri (*commitment appropriations*) toplamı tüm üye devletlerin GSMG’lerinin toplamının % 1,31’ini aşamaz.

2007/436 sayılı Kararın 6 ncı maddesinde, söz konusu karar ile düzenlenen öz kaynakların, herhangi bir ayırım yapılmaksızın, AB genel bütçesine dahil olan tüm harcamaları finanse etmede kullanılacağı, 7 nci maddesinde de bir mali yıl içinde Topluluk gelirlerinde elde edilen ve toplam fiili harcamayı aşan fazlanın bir sonraki mali yıla aktarılacağı belirtilmektedir.

5. ÖZ KAYNAKLARI OLUŞTURAN GELİRLER

Bir önceki bölümde yapılan açıklamalar çerçevesinde günümüz AB bütçesinin gelirlerini oluşturan “öz kaynakların” esas olarak üç bileşenden oluştuğunu ve bunların dışında diğer gelirlerin de bulunduğu görülmektedir:

- a) Geleneksel öz kaynaklar (traditional own resources)
 - i) Tarım vergileri
 - ii) Şeker vergileri
 - iii) Gümrük vergileri

²² **Report from the Commission Financing the European Union Commission report on the operation of the own resources system, COM/2004/0505 final**, European Commission, 14 July 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=EN:HTML>.

²³ **Council Decision (2007/436/EEC, Euratom) of 7 June 2007 on the system of European Communities’ own resources**, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi, Seri No: L 163, 23.06.2007, s. 17-21.

- b) KDV'ye dayalı kaynaklar (VAT based resources)
- c) GSMG'ye dayalı kaynaklar (GNI based resources)
- d) Diğer Gelirler

5.1. Geleneksel Öz Kaynaklar (Traditional Own Resources-TOR)

2007/436 sayılı Kararın 2(1)(a) maddesinde geleneksel öz kaynaklar şöyle sıralanmaktadır: Resimler, primler, ek ve zorunlu miktarlar, ek miktarlar ya da faktörler, Ortak Gümrük Tarifesi vergileri ve Topluluk kurumları tarafından üye olmayan ülkelerle yapılan ticarete ilişkin olarak konulan ya da konulacak olan diğer vergiler, artık yürürlükte olmayan AKÇT Antlaşması kapsamındaki ürünler üzerinden alınan gümrük vergileri ile ortak şeker piyasası örgütlenmesi çerçevesinde getirilen katkı payları ve diğer vergiler.²⁴

Bu vergiler üye devletler tarafından AB adına tahsil edilmekte ve “tahsilat maliyeti” olarak %25’lik bir kesinti yapıldıktan sonra tahsil edilen tutarın %75’i doğrudan AB bütçesine aktarılmaktadır.

Geleneksel öz kaynakları oluşturan Topluluk öz kaynakları, Topluluk kurallarının gerektirdiği koşulları karşılamak için üye devletler tarafından kanun, diğer hukuki düzenlemeler veya idari eylemler ile öngörülen ulusal hükümlere uygun olarak toplanmaktadır.

Komisyon, düzenli aralıklarla üye devletler tarafından bildirilen ulusal hükümleri inceler, üye devletlere Topluluk kurallarına uymalarını sağlamak için yapılmasını gerekli gördüğü değişiklikleri iletir ve bütçe makamını bir raporla bilgilendirir.

5.2. KDV'ye Dayalı Kaynaklar (VAT-based resources)

Geleneksel öz kaynakların bütçe harcamalarının finansmanında yetersiz kalması nedeniyle 1790 yılındaki karar ile oluşturulmuş öz kaynaktır. Tüm üye devletler için belirlenen ortak bir oranın, Topluluk kuralları çerçevesinde belirlenen uyumlaştırılmış KDV değerlendirme tabanlarına (*harmonised VAT assessment base*) uygulanması yoluyla KDV'ye dayalı öz kaynaklar hesaplanmakta ve bu miktar AB bütçesine aktarılmaktadır. Bu ortak oran %0,30 olarak sabitlenmiş durumdadır.

Tüm üye devletlerde KDV gelirlerinden AB bütçesine aktarılacak payın hesaplanmasına esas olacak KDV matrahının belirlenmesinde tüm üye

²⁴ 2007/436/EC, Euratom sayılı Kararın gayri resmi Türkçe çevirisinden yararlanılmıştır. www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF44EA474750BABA90. Türkiye - AB ilişkilerinde kullanılan temel belgeler, AB mali yardımları ile 32-Mali Kontrol ve 33-Mali ve Bütçesel Hükümler fasıllarındaki AB Müktesebatının gayri resmi çevirileri için www.bumko.gov.tr internet adresindeki “AB ve Uluslararası İlişkiler” başlığın-dan yararlanılabilir.

devletlerce aynı metodun kullanılmasını sağlamak, diğer bir ifadeyle üye devletler için uyumlaştırılmış bir KDV tabanı oluşturmak üzere Konsey, 1989 yılında 1553/89 sayılı Tüzüğü kabul etmiştir.²⁵ Söz konusu tüzükte KDV tabanını oluşturacak iş ve işlemler sayılmakta ve KDV tabanının nasıl hesaplanacağına ilişkin hükümler yer almaktadır.

Bu şekilde belirlenecek KDV değerlendirme tabanı, her bir üye ülkenin kendi GSMG'sinin %50'sini aşmamaktadır.

5.3. GSMG'e Dayalı Kaynaklar (GNI-based resources)

2007/436 sayılı Karar ile belirlenen bir diğer öz kaynak, üye devletlerin GSMG'leri üzerinden hesaplanıp AB bütçesine aktarılan gelirlerdir. Bazı dokümanlarda “dördüncü kaynak (fourth resource)” olarak geçen GSMG'e dayalı öz kaynak, ilk kez 1988 yılındaki karar ile AB bütçesinin gelir kalemleri arasına dahil edilmiştir. Hedeflenen bütçe büyüklüğünün diğer kaynaklarla karşılanamayan kısmı GSMG payı olarak toplanmakta ve bu miktar, her yıl bütçe prosedürüne göre belirlenen sabit bir oranın, her bir üye ülke gayri safi milli hasıllarına uygulanması ile elde edilmektedir. Burada GSMG'den kastedilen ilgili yıl piyasa fiyatıyla belirlenen GSMG'dir.

AB bütçesi gelirlerinin en önemli payını GSMG'e dayalı kaynaklar oluşturmaktadır. GSMG katkılarının bütçedeki payı her geçen yıl artmakta olup, bu anlamda bütçeye en büyük katkısı sırasıyla Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya sağlamaktadır. Bütçeden en büyük payı alanlar ise İspanya, Portekiz, İrlanda ve Yunanistan'dır.

GSMG payının AB bütçesindeki büyüklüğünün artması, üye devlet GSMG'lerinin hesaplanması yöntem ve tekniklerinde bir uyumlaştırma gereğini ortaya çıkarmış ve Avrupa Konseyi bu konuda 1989 yılında bir direktif çıkarmıştır.²⁶

Direktifin amacı; Topluluklar için piyasa fiyatlarıyla GSMG temelinde ek öz kaynak yaratılması nedeniyle bu toplamın karşılaştırılabilirliği ve güvenilirliğinin sağlanması ihtiyacını gidermek, iç pazarın bütünleştirilmesinin toplam piyasa fiyatlarıyla GSMG ve bileşenlerine ilişkin uluslararası karşılaştırılabilir veri ihtiyacını gidermek; bu verileri ekonomik politikaların koordinasyonu için önemli bir analitik araç olarak kullanmak; piyasa fiyatlarıyla

²⁵ Council Regulation (EEC, Euratom) No 1553/89 of 29 May 1989 on the definitive uniform arrangements for the collection of own resources accruing from value added tax, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L 155, 07.06.1989, s. 9-13.

²⁶ Council Directive (89/130/EEC, Euratom) of 13 February 1989 on the harmonization of the compilation of gross national product at market prices, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L 49, 21.2.1989, s. 26-28.

GSMG verilerinin üye devletlerin ekonomilerini temsil etmesini ve içerik olarak ve uygulamada Avrupa Bütünleşik Hesaplar Sistemi'nde (ESA) belirtilen ilgili tanımlar ve muhasebe kurallarına karşılaştırılabilir olmasını sağlamaktır.

Anılan direktifin 1 inci maddesinde üye devletlerin GSMG'lerinin Avrupa Bütünleşik Hesaplar Sistemi'ne (ESA) uygun şekilde tanımlanacağı ve piyasa fiyatlarıyla GSMG'in; piyasa fiyatlarıyla gayri safi yurt içi hâsılaya (GSYİHp, ESA kodu: N1) dünyanın geri kalanından gelen işçi ücretleri (R10) ile mülkiyet ve girişim gelirlerinin (R40) eklenmesi ve dünyanın geri kalanına yapılan ve bunlara tekabül eden ödemelerin çıkarılması yoluyla hesaplanacağı ifade edilmektedir.

Direktifin 2 nci maddesi uyarınca da GSMG; çıktı, harcama ve gelir üzerinden olmak üzere üç yöntemle hesaplanabilecektir.

5.4. Diğer Gelirler

AB bütçesinde çok az bir paya sahip olsa da öz kaynakların yanı sıra diğer bir takım gelir kalemleri de bulunmaktadır. Personel ödenek, maaş ve ücretleri üzerinden alınan vergiler ve yapılan kesintiler, AB araştırma programlarına katılım için üçüncü ülkeler tarafından yapılan katkılar, bir önceki mali yıl bütçesinden yapılan aktarmalar, para cezaları, yayın satışlarından elde edilen gelirler, kullanılmayan Topluluk mali yardımlarının geri ödenmesi, gecikme zammı faizi, banka faizi gibi gelirler, öz kaynaklar dışında kalan diğer AB bütçesi gelirleridir.

AB'nin 2008 yılı bütçesinde diğer gelir toplamı 1.425.760.000 Euro olarak öngörülmüştür. Diğer gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki payı 2008 yılı için %1,2'dir.

6. İNGİLTERE'NİN ÖZ KAYNAKLAR SİSTEMİNDEKİ ÖZEL DURUMU

İngiltere, tarım sektörünün toplam ekonomi içerisindeki payının oldukça düşük olduğu bir ülkedir. Nüfusunun tarım ile ilgilenen bölümü % 1'in altında, tarımsal üretimi bu oranın da altındadır. Yani İngiltere son 25 yıldır ortalama olarak harcamaların yarısının tarıma ayrıldığı AB bütçesinden kaynak çekemeyen bir ülke konumundadır. İngiltere aynı zamanda AB'nin en zengin ülkelerinden biridir. Dolayısıyla AB bütçesine en çok net katkı yapan ülkelerdendir. Bu nedenle 1984 Fontainebleau Zirvesinde ilk kez öz kaynaklar içerisindeki İngiltere'nin katkı miktarına ilişkin bir düzeltme mekanizması öngörülmüştür.

Bu kapsamda, ekonomisinde tarımın az yer tutması ve tarımsal fonlardan yeterince yararlanamaması nedeniyle, uygulanan düzeltme mekanizması çerçevesinde İngiltere, AB bütçesine yaptığı katkının bir bölümünü 'bütçeye katkı indirimi' olarak geri almaktadır.

Öz kaynaklar konusundaki son AB düzenlemesi olan 2007/436 sayılı Konsey Kararının 4 üncü maddesi tamamıyla İngiltere için yapılan bu düzeltme mekanizmasına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Karara göre söz konusu düzeltme şu şekilde hesaplanmaktadır:

“.....

(a) *Bir önceki mali yılda aşağıdaki iki bileşen arasındaki fark hesaplanır:*
 - *İngiltere'nin, tavanı belirlenmemiş KDV değerlendirme tabanının toplam içindeki yüzdelik payı ve*

- *İngiltere'nin, tahsis edilen toplam harcamalar içindeki yüzdelik payı;*

(b) *Bu şekilde elde edilen fark ile tahsis edilen toplam harcama çarpılır;*

(c) *(b)'de elde edilen sonuç 0,66 ile çarpılır;*

(d) *(c)'de elde edilen sonuçtan, tavanlı KDV'ye geçişin ve Madde 2(1)(c)'de atıfta bulunulan ödemelerin [GSMG üzerinden ödenen pay, y.n.] İngiltere açısından yol açacağı etkiler çıkarılır (Bir başka deyişle, aşağıdaki iki unsur arasındaki fark):*

- *Ortak oranın tavanı belirlenmemiş KDV temeline uygulanması durumunda, İngiltere'nin Madde 2(1)(b) [KDV geliri üzerinden ödenen pay, y.n.] ve (c)'de belirtilen kaynaklardan finanse edilen tutarlar için ödemesi gerekecek olan meblağ,*

- *Madde 2(1)(b) ve (c) kapsamında İngiltere'nin yapması gereken ödemeler;*

(e) *(d)'den elde edilen sonuçtan, Madde 2(1)(a)'da [geleneksel öz kaynaklar, y.n.] değinilen ve tahsilat ve ilgili maliyetleri karşılamak amacıyla Üye Devletler tarafından tutulan kaynakların yüzdesindeki artış nedeniyle İngiltere'nin elde ettiği net kar çıkarılır;.....”²⁷*

Teknik hesaplama sonucunda elde edilen tutar, İngiltere'ye geri verilen düzeltme miktarını göstermektedir. Yapılan bu düzeltmenin maliyeti diğer üye devletler tarafından yüklenilmektedir. Buna ilişkin hükümler ise 2007/436 sayılı kararın 5 inci maddesine yer almaktadır.

2003-2007 dönemi için İngiltere'ye uygulanan düzeltme mekanizması sonucunda diğer üye devletler tarafından yüklenilen maliyetler Tablo-3'te görülebilmektedir. Bu çerçevede Fransa, İtalya, Almanya ve Belçika, İngiltere

²⁷ Söz konusu hesaplama ile ilgili maddenin tercümesi, 2007/436 (EC, Euratom) sayılı Kararın Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sitesinde yer alan gayriresmi Türkçe çevirisinden alınmıştır. www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF44EA474750BABA90.

lehine yapılan bu düzeltme neticesinde oluşan maliyeti karşılayan en önemli dört ülke konumundadır. Diğer üye devletler ise görece daha az bir düzeltme maliyeti ile karşı karşıya bulunmaktadır.

7. 2008 YILI AB BÜTÇESİNDE ÖZ KAYNAKLARIN DAĞILIMI

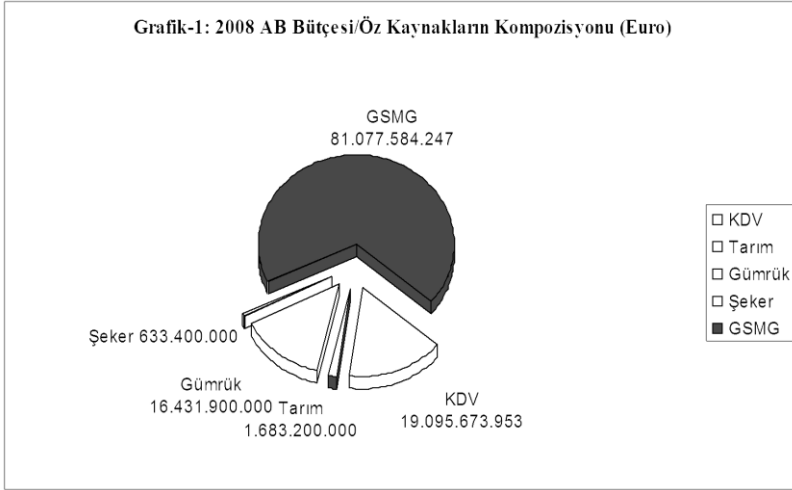
Öz kaynakların 2008 yılı AB bütçe gelirleri içerisindeki kompozisyonu aşağıdaki grafikte yer almaktadır:

Tablo-3: AB Üye Devletlerinin ‘İngiltere Düzeltmesi’ Nedeniyle Yüklendiği Miktarlar

(Milyon Euro)

Üye Devlet	2003	2004	2005	2006	2007	TOPLAM
Belçika	295	256,2	227,6	249,2	232,5	1260,5
Bulgaristan	-	-	-	-	20,8	20,8
Çek Cumhuriyeti	-	51,6	78,8	80,1	84,4	294,9
Danimarka	192,5	160,8	148,5	168,7	162,9	833,4
Almanya	434,9	351,3	369,9	380,5	294,2	1830,8
Estonya	-	4,9	7,6	9,2	11,2	32,9
İrlanda	128,9	106,7	107	120,7	119,6	582,9
Yunanistan	161,1	149,5	142,2	149	145,8	747,6
İspanya	787,7	716,2	685,1	805,3	751,7	3746
Fransa	1.642,20	1.495,30	1.429,90	1.420,10	1.326,90	7314,4
İtalya	1.324,60	1.219,50	1.108	1.006,30	1.163,20	5821,6
GKRY	-	7,8	10,9	10,7	10,7	40,1
Letonya	-	6,2	10	11,6	14,9	42,7
Litvanya	-	10,9	16,2	21,4	20,1	68,6
Lüksemburg	23,3	20	19,9	18,9	21,2	103,3
Macaristan	-	49,4	70,6	61,3	74,9	256,2
Malta	-	2,9	3,7	3,4	3,6	13,6
Hollanda	86,3	47	55,1	102,8	92,4	383,6
Avusturya	45,8	25,4	40,3	71,4	43	225,9
Polonya	-	123,1	193,4	196,2	215,8	728,5
Portekiz	143,8	119,7	110	124,8	113,9	612,2
Romanya	-	-	-	-	86,4	86,4
Slovenya	-	16,1	23,2	21,4	22,6	83,3
Slovakya	-	20,8	30,8	331	41,6	424,2
Finlandiya	156,2	132,8	126,7	111,7	132	659,4
İsveç	42,7	30	39,9	28,1	41,3	182
İngiltere	-5.184,90	-5.272,10	-5.185,80	-5.221,40	-5.188,90	-26.053,10

Kaynak: EU Budget 2007 Financial Report, European Commission, Annex 4.



Kaynak: Final adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2008 (2008/165/EC, Euratom), <http://eur-lex.europa.eu>.

2008 yılı AB Bütçesinde öz kaynaklardan elde edilecek gelir toplamı 118.921.758.200 Euro olarak belirlenmiştir. Grafik-1'deki verilerden de anlaşılacağı üzere, bu genel toplam içerisinde;

- i-Geleneksel öz kaynaklar 18.748.500.000 Euro ile % 15,75,
- a-Tarım vergileri 1.683.200.000 Euro ile % 1,41,
- b-Gümrük vergileri 16.431.900.000 Euro ile % 13,81,
- c-Şeker vergileri 633.400.000 Euro ile % 0,53,

ii-KDV'ye dayalı kaynaklar 19.095.673.953 Euro ile % 16,05,

iii-GSMH'ya dayalı kaynaklar 81.077.584.247 Euro ile % 68,1 oranında paya sahiptir. Görüldüğü gibi Birlik bütçesinin en önemli kaynağı % 68,10'luk payla üye devletlerin GSMG'lerine dayalı olarak elde edilen gelirlerdir. Öz kaynaklar toplamı içerisinde en düşük payı ise %0,53 ile şeker vergisine bağlı gelirler oluşturmaktadır.

Üye devletlerden toplanan ulusal katkı payının bütçenin gelir kalemlerinin büyük kısmını oluşturması AB'nin uluslar üstü yapısıyla çelişmektedir. Nitekim üye devletler yararlandıkları politikalara kaynak vermek istemekte, yararlanmadıkları politikalara katkı yapmakta isteksiz davranmaktadırlar. Örneğin Fransa, Ortak Tarım Politikasının daha fazla desteklenmesini savunurken, İngiltere, AB'nin dünyanın en rekabetçi ekonomilerinden birine sahip olması için tarım yerine yüksek teknolojiye, araştırma-geliştirme faaliyetlerine yatırım yapması gerektiğini savunmaktadır.

Tablo-4: 2008 AB Bütçesinde Üye Devlet Katkı Miktarları

Üye Devlet	KDV'ye Dayalı Öz Kaynak Miktarı	Geleneksel Öz Kaynaklar			GSMG'e Dayalı Öz Kaynak Miktarı	İngiltere Düzeltilme Payı	Toplam Öz Kaynaklar Miktarı	Toplam Katkı İçindeki Pay (%)
		Tarım Vergisi (Net %75*)	Gümrük Vergisi (Net %75*)	Seker Vergisi (Net %75*)				
Belçika	477.138.423	18.400.000	1.676.800.000	31.400.000	2.202.667.070	264.394.444	4.670.799.937	3,93
Bulgaristan	50.093.963	10.100.000	55.600.000	400.000	194.861.243	23.389.931	334.445.137	0,28
Çek Cum.	201.885.283	6.700.000	230.400.000	3.300.000	785.316.525	94.264.507	1.321.866.315	1,11
Danimarka	323.051.419	40.900.000	275.400.000	3.800.000	1.541.038.285	184.976.643	2.369.166.347	1,99
Almanya	3.446.304.209	221.500.000	3.381.600.000	163.700.000	15.920.334.031	340.140.218	23.473.578.458	19,74
Estonya	27.406.821	900.000	26.200.000	8.600.000	106.610.196	12.796.824	182.513.841	0,15
İrlanda	284.759.055	800.000	232.000.000	0	1.107.688.427	132.960.024	1.758.207.506	1,48
Yunanistan	360.249.915	11.000.000	247.000.000	1.500.000	1.401.341.433	168.208.303	2.189.299.651	1,84
İspanya	1.791.780.415	58.700.000	1.337.600.000	8.500.000	6.969.872.942	836.620.163	11.003.073.520	9,25
Fransa	3.107.168.761	126.000.000	1.352.400.000	229.600.000	12.385.026.629	1.486.621.504	18.686.816.894	15,71
İtalya	2.044.859.325	173.600.000	1.621.700.000	6.900.000	10.115.876.473	1.214.246.844	15.177.182.642	12,76
GKRY	26.050.536	4.300.000	32.200.000	3.800.000	101.334.364	12.163.546	179.848.446	0,15
Letonya	36.212.573	1.200.000	26.800.000	800.000	140.863.821	16.908.416	222.784.810	0,19
Litvanya	43.908.728	2.500.000	48.200.000	900.000	184.484.109	22.144.324	302.137.161	0,25
Lüksemburg	53.615.966	700.000	21.800.000	0	208.561.534	25.034.428	309.711.928	0,26
Macaristan	134.076.173	4.800.000	128.500.000	6.300.000	641.291.198	76.976.604	991.943.975	0,83
Malta	8.821.149	1.400.000	10.500.000	200.000	34.313.519	4.118.781	59.353.449	0,05
Hollanda	928.300.150	298.700.000	1.634.600.000	14.600.000	3.699.316.104	79.036.419	6.654.552.673	5,60
Avusturya	404.033.478	4.400.000	327.400.000	13.800.000	1.762.548.535	37.657.102	2.549.839.115	2,14
Polonya	516.953.462	46.800.000	304.200.000	71.200.000	2.010.904.863	241.376.502	3.191.434.827	2,68
Portekiz	264.757.661	28.000.000	103.800.000	300.000	1.029.884.713	123.620.950	1.550.363.324	1,30
Romanya	182.920.308	30.000.000	186.200.000	1.100.000	848.332.195	101.828.516	1.350.381.019	1,14
Slovenya	55.477.547	300.000	41.400.000	0	215.802.923	25.903.640	338.884.110	0,28
Slovakya	83.067.479	1.500.000	75.700.000	2.300.000	363.214.520	43.598.010	569.380.009	0,48
Finlandiya	262.310.984	7.400.000	149.800.000	900.000	1.177.902.980	141.388.142	1.739.702.106	1,46
İsveç	493.414.503	19.800.000	406.200.000	2.900.000	2.225.910.486	47.556.896	3.195.781.885	2,69
İngiltere	3.487.055.667	562.800.000	2.497.900.000	56.600.000	13.702.285.129	5.757.931.681	14.548.709.115	12,23
TOPLAM	19.095.673.953	1.683.200.000	16.431.900.000	633.400.000	81.077.584.247	0	118.921.758.200	100

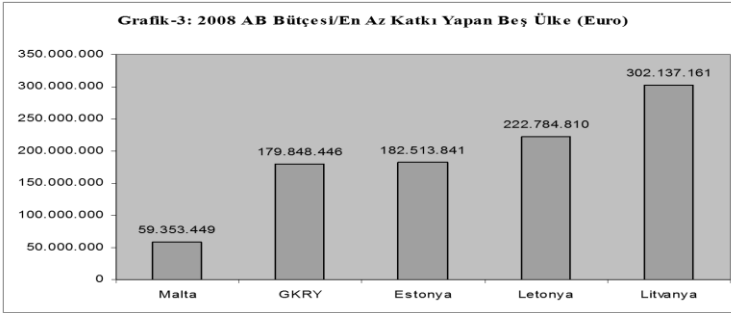
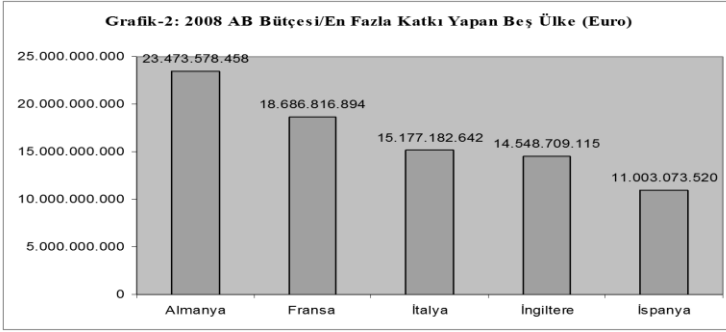
Kaynak: 14.03.2008 tarihli AB Resmi Gazetesi, Seri No: L71, s.18, <http://eur-lex.europa.eu>.

*Üye devletler, geleneksel öz kaynakların %25'lik kısmını 'tahsilat masrafı' olarak alıyormakta ve toplanan vergi hasılatının net olarak %75'ini AB bütçesine aktarmaktadırlar.

Doğrudan Birliğin ortak politikaları olan ortak tarım ve gümrük politika-

larından alınan vergilerden oluşan geleneksel öz kaynakların payı ise tüm kaynaklar içinde giderek azalan bir eğilim izlemektedir. Öte yandan GSMG'e bağlı öz kaynakların toplam öz kaynaklar içindeki payının oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Üye devletlerden 2008 yılı AB bütçesine yapılan öz kaynak aktarımına bakıldığında (Bkz. Tablo-4 ve Grafik-2, Grafik-3) en yüksek miktarların sırasıyla Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere ve İspanya tarafından bütçeye aktarıldığı görülmektedir. AB bütçesine en düşük öz kaynak aktarımı da sırasıyla Malta, GKRY, Estonya, Letonya ve Litvanya tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla AB bütçesinin gelirlerinin önemli bir kısmının Avrupa'nın kalkınmış ve güçlü ülkeleri tarafından karşılandığı ve dolayısıyla AB strateji ve politikalarının kararlaştırılması ve uygulanmasında bu ülkelerin daha etkili oldukları söylenebilir.



8. ÖZ KAYNAKLAR SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN BAZI HUSUSLAR

Öz kaynaklar sisteminin ana çerçevesi Konsey tarafından kabul edilen tüzükle belirlenmesine karşın, öz kaynaklar sisteminin uygulanmasına ilişkin detaylı usul ve esasları belirleyen ikinci bir tüzük (uygulama tüzüğü) de yayımlanmaktadır. Günümüzde öz kaynaklara ilişkin yürürlükte olan uygulama tüzüğü 1150/2000 sayılı Konsey Tüzüğü'dür.¹⁰⁸ Söz konusu uygulama tüzüğünde yer alan uygulamaya ilişkin detaylı hükümlerin yanı sıra aşağıda yer verilen belli başlı konular da düzenlenmektedir.

- Üye devletler, öz kaynakların oluşturulması ve AB'nin kullanımına sunulmasına ilişkin destekleyici belgelerin söz konusu belgelerin atıfta bulunduğu yılın sonundan itibaren en az üç yıl saklanabilmesi için gerekli tedbirleri alırlar.

- Öz kaynak hesapları her ülkenin Hazinesinde veya üye devlet tarafından görevlendirilmiş bir kuruluşta kaynak tipine göre sınıflandırılmış olarak saklanır.

- Üye devletler Hazine veya görevlendirdikleri kuruluş yoluyla Komisyon adına açılan hesaba öz kaynaklarını yatırır. Bu hesap vergiden muaftır. Hesaba giriş yapılmasında herhangi bir gecikme olması halinde ilgili üye devlet buna ilişkin gecikme faizini öder.

- Ekonomik ve Parasal Birliğe dahil üye devletler durumunda faiz oranı, AB Resmi Gazetesi C Serisinde yayımlandığı üzere gecikmenin gerçekleştiği ayın ilk gününde Avrupa Merkez Bankasının kendi finansman işlemlerinde uyguladığı oranın %2 fazlasına eşittir. Bu oran, her gecikme ayı için %0,25 oranında artar. Artan oran tüm gecikme dönemine uygulanır.

- Ekonomik ve Parasal Birliğine üye olmayan üye devletler durumunda faiz oranı, kendi finansman işlemleri için ilgili ayın ilk çalışma gününde Merkez Bankası tarafından uygulanan faiz oranının %2 fazlasına eşittir; Merkez Bankası oranının uygulanmadığı ülkelerde üye devletin para piyasasında ilgili ayın ilk gününde uygulanan buna en yakın oranın %2 fazlasına eşittir. Bu oran, her gecikme ayı için %0,25 oranında artar. Artan oran tüm gecikme dönemine uygulanır.

- Üye devletler, oluşturulan öz kaynaklara tekabül eden tutarın uygulama tüzüğüne uygun olarak Komisyonun kullanımına sunulmasını sağlamak üzere gerekli her tür tedbiri alırlar.

- Öz kaynakların oluşturulması ve kullanıma sunulması konusunda gerekli kontrol ve incelemeler üye devletler tarafından gerçekleştirilir. Bunun yanı sıra

¹⁰⁸ **Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing Decision 2000/597/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources**, AB Resmi Gazetesi, Seri No: L130, 31.05.2000, s.1-20.

Komisyon yerinde denetim yapabilir. Söz konusu denetim tedbirleri çerçevesinde Komisyon tarafından yetkilendirilmiş kişilerin, uygulama tüzüğüne doğru uygulanmasının gerektirdiği durumlar kapsamında destekleyici belgeler ve bu destekleyici belgeler ile bağlantılı diğer yardımcı belgelere erişimi sağlanır.

9. TÜRKİYE VE ÖZ KAYNAKLAR SİSTEMİ

AB bütçesinin gelirlerini oluşturan öz kaynaklardan geleneksel öz kaynaklar yani gümrük vergileri ve tarım vergileri ile ilgili müzakereler 29. fasıl: *Gümrük Birliği* ve 11. fasıl: *Tarım* başlıklarında; GSMG'den AB bütçesine yapılacak katkının hesaplanması ile ilgili müzakereler 18. fasıl: *İstatistik* başlığında; KDV katkısı ise 16. fasıl: *Vergilendirme* başlığında müzakere edilmektedir. Ancak öz kaynaklar sisteminin geneli hakkındaki müzakereler 33-Mali ve Bütçesel Hükümler faslında gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'nin öz kaynaklar sistemi ile ilgili taahhüdün kısaca Ulusal Program diye adlandırdığımız Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın¹⁰⁹ Mali ve Bütçesel Hükümler başlığı altındaki önceliklerden dördüncüsü olarak yer almaktadır. Buna göre 2005 yılının son çeyreğinde Maliye Bakanlığı bünyesinde öz kaynaklar sistemlerine ilişkin yönetsel hazırlıklardan sorumlu koordinasyon birimi oluşturulması öngörülmüştür.

1998 yılından itibaren her yıl düzenli olarak Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan Türkiye İlerleme Raporlarında da öz kaynaklar konusunda AB'nin Türkiye hakkındaki değerlendirmeleri yer almaktadır. Son dönem ilerleme raporlarında yer alan değerlendirmeler aşağıda özet olarak verilmiştir:

-2005 Türkiye Düzenli İlerleme Raporunda AB öz kaynaklar sisteminin uygulanmasıyla ilgili olarak yeni bir gelişmenin kaydedilmediği belirtilerek; “*üye devletlerin, öz kaynakların doğru hesaplanmasını, tahsil edilmesini, ödenmesini ve kontrol edilmesini yeterince koordine ve temin etmeye yönelik uygun bir idari yapıya sahip olmaları gerekmektedir. Bu alandaki müktesebat doğrudan bağlayıcıdır ve ulusal hukuka aktarımı gerekmemektedir. Şeklinde değerlendirme yapılmış ve “bu alandaki müktesebatın aktarılmasına gerek bulunmamakla beraber, zamanı geldiğinde Türkiye'nin, öz kaynakların doğru hesaplanmasını, tahsilini, ödenmesini ve kontrolünü sağlamak amacıyla koordinasyon kurumları oluşturması ve kuralları yerine getirmesi ve bunu AB'ne öz kaynaklar kuralının uygulanabilmesi için rapor etmesi gerekmektedir.”* sonucuna varılmıştır.”¹¹⁰

-2006 İlerleme Raporunda öz kaynaklara ilişkin olarak; “*bu alandaki müktesebat mevzuata aktarımı gerektirmese de, Türkiye'nin ileride, doğru*

¹⁰⁹ 24.07.2003 tarihli ve 25178 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

¹¹⁰ 2005 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 33-Mali ve Bütçesel Hükümler Bölümü, <http://www.abgs.gov.tr>.

hesaplama, tahsil, ödeme ve öz kaynakların denetimini temin edecek eşgüdüm yapıları ile uygulama kurallarını oluşturması ve aynı zamanda öz kaynaklarına ilişkin kurallarının uygulanması hususunda AB'ye bilgi vermesi gerekmektedir.” ifadelerine yer verilmiştir.¹¹¹

-2007 Türkiye Düzenli İlerleme Raporunda öz kaynaklar konusunda özel bir gelişmenin kaydedilmediği belirtilerek; “bu alandaki müktesebat, mevzuat aktarımı gerektirmese de, Türkiye'nin ileride, doğru hesaplama, tahsil, ödeme ve öz kaynakların denetimini temin edecek eşgüdüm yapıları ile uygulama kurumlarını oluşturması ve aynı zamanda öz kaynaklara ilişkin kuralların uygulanması hususunda AB'ye bilgi vermesi gerekmektedir.” ifadelerine yer verilmiştir.¹¹²

-2008 İlerleme Raporunda konuya ilişkin olarak; “Bu alandaki müktesebat, mevzuat aktarımı gerektirmese de, Türkiye'nin ileride, doğru hesaplama, tahsil, ödeme ve öz kaynakların denetimini temin edecek eşgüdüm yapıları ile uygulama kurumlarını oluşturması ve aynı zamanda öz kaynaklarına ilişkin kuralların uygulanması hususunda AB'ye bilgi vermesi gerekmektedir....Öz kaynaklar müktesebatı mevzuat aktarımı gerektirmese de, doğru hesaplama, toplama, ödeme ve öz kaynakların kontrolünü ve öz kaynak kurallarının uygulanması hususunda AB'ye bilgi verilmesini teminen eşgüdüm yapıları ve uygulama kurallarının oluşturulması önem taşımaktadır. Başta tarım, gümrükler, vergilendirme, istatistik ve mali kontrol olmak üzere ilgili politika alanlarında daha güçlü bir idari kapasiteye ihtiyaç vardır. Bu, AB'nin mali çıkarlarının korunmasını teminen, gümrük vergisi ve KDV sahtekarlıklarıyla mücadele amacıyla etkin araçlar oluşturulmasını da kapsamaktadır.” değerlendirmesi yapılmaktadır.¹¹³

İlerleme raporlarında yer verilen değerlendirmeler ışığında AB bütçesinin gelirlerini oluşturan ve üye ülkelerden AB bütçesine aktarılacak olan öz kaynakların koordinasyonu, doğru bir şekilde hesaplanması, tahsil edilmesi, ödenmesi, kontrolü ve öz kaynaklara ilişkin kuralların uygulanması hakkında AB'ye rapor verilmesi için etkin bir idari kapasitenin oluşturulması gerekmektedir. Bu idari görevin, genellikle Maliye Bakanlıkları içerisinde kurulan ve merkezi koordinasyonu sağlayan bir ‘Öz Kaynaklar Birimi’ tarafından yürütülmesi AB tarafından tavsiye edilmekte olup, aday ülkelerin bu başlıklar altında doğrudan hazırlık yapmaları gerekmektedir.

¹¹¹ 2006 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 33-Mali ve Bütçesel Hükümler Bölümü, <http://www.abgs.gov.tr>.

¹¹² 2007 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 33-Mali ve Bütçesel Hükümler Bölümü, <http://www.abgs.gov.tr>.

¹¹³ 2008 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 33-Mali ve Bütçesel Hükümler Bölümü, <http://www.abgs.gov.tr>.

AB üye devletleri uygulamalarında öz kaynaklara ilişkin birimin genelde Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulduğu görülmektedir. Çek Cumhuriyeti, Polonya, Estonya, Bulgaristan, Letonya, Slovenya, Slovakya ve Malta gibi AB üyesi devletlerde öz kaynaklara ilişkin birimler Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.¹¹⁴ Dolayısıyla Türkiye’de kurulacak muhtemel öz kaynaklar biriminin de Maliye Bakanlığı içerisinde oluşturulması uygun olarak değerlendirilebilir.

Öz kaynaklar sisteminin uygulanması ancak Birliğe üye olunması halinde mümkündür. Dolayısıyla aday ülkelerden öz kaynaklar sistemini düzenleyen kuralları iktisap etmeleri beklenmemektedir. Ancak Türkiye de Birliğe aday ülke olması dolayısıyla öz kaynaklar sistemi konusunda en azından, bu alanla ilgili bir koordinasyon veya temas birimi kurulması önem arz etmektedir.

Türkiye, üyeliği halinde, bir yandan bütçe giderlerine katkı yapmaya zorunlu olurken, diğer yandan AB bütçesinden üyelik öncesi döneme kıyasla çok daha etkin yararlanma imkânlarını da bulacaktır.

10. DEĞERLENDİRME

Diğer gelirlerin yanı sıra Avrupa Birliği gelir kaynaklarını oluşturan öz kaynaklar; tarım, gümrük ve şeker vergileri, KDV’ye dayalı kaynaklar ile üye devlet GSMG’lerine dayalı kaynaklardır.

AB söz konusu gelir sistemini tüm üye devletleri bağlayıcı kurallarla belirlemiş durumdadır. Dolayısıyla günümüzde Birlik bütçesinin finansmanı üye devlet katkıları ile değil belli kurallara ve hesaplamalara bağlanmış belli gelir kaynaklarından sağlanmaktadır.

Öz kaynaklar sistemi Birliğe üye olunması halinde üye devlette uygulanacak bir sistemdir. Dolayısıyla Türkiye gibi aday ülkelerin öz kaynaklar sistemini oluşturan müktesebata üye olmadan uyum sağlanması beklenmemektedir.

Öte yandan Türkiye’nin AB’ye üye olması durumunda AB bütçesine yapacağı kaynak transferinin doğru hesaplanması ve bu anlamda koordineli bir yapıya sahip olması önem arz eden bir konudur. Bu nedenle söz konusu kaynakların doğru hesaplanması ve bu konuda AB ile temas ve koordinasyon konusunda üyeliğe geçiş sürecinde bir sıkıntı yaşanmaması öngörüsüyle Türkiye’nin en azından öz kaynaklar konusunda bir eşgüdüm ve temas birimi oluşturması AB tarafından tavsiye edilen bir husustur.

¹¹⁴ **Öz Kaynaklar Sistemine İlişkin Bilgi Notu**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, s. 5, http://www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/ozkaynaklar_bilgi.pdf, Erişim Tarihi: 02.12.2008.

Bunun yanında GSMG ve KDV hesaplamalarının AB esaslarına uygun olması ve bu anlamda vergi sahtekârlığı ve kaçakçılığıyla mücadele yöntemlerinin ve idari kapasitenin buna yönelik olarak oluşturulması ve geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin üyelik sürecinde ve üyelik sonrasında muhtemel sorunlarla karşılaşmasını önlemek ve öz kaynaklar konusundaki gelişmeleri takip etmek amacıyla bir öz kaynaklar koordinasyon/temas birimi oluşturulması ve vergi kaçığının en aza indirilmesine yönelik tedbirlerin geliştirilerek artırılması yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması, 1957.
 Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması, 1957.
 BİLİCİ, Prof. Dr. Nurettin, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi Mali Konular, Vergilendirme)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
 Council Decision of 21 April 1970 (70/243/ECSC, EEC, Euratom) on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources, **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: L94, 28.04.1970.
 Council Decision of May 1985 (85/257/EEC, Euratom) on the Communities' system of own resources, **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: L128, 14.5.1985.
 Council Decision of 24 June 1988 (88/376/EEC, Euratom) on the system of the Communities' own resources, EEC, Euratom), **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: L185, 15.7.1988.
 Council Decision of 31 October 1994 (94/728/EEC, Euratom) on the system of the Communities' own resources, EEC, Euratom), **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: L293, 12.11.1994.
 Council Decision of 29 September 2000 (2000/597/EC, Euratom) on the system of the European Communities' own resources, **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: L253, 07.10.2000.
 Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing Decision 2000/597/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources, **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: L130, 31.5.2000.
 Council Decision of 7 June 2007 (2007/436/EC, Euratom) on the system of the European Communities' own resources, **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: L163, 23.06.2007.
 Council Regulation No:25 (EEC) on the Financing of the Common Agricultural Policy, **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: O30, 20.04.1962.
EU Budget in detail-Revenue in detail, <http://ec.europa.eu>.
EU Budget 2007 Financial Report, European Commission, 2008.
EU budget 2008, More funds for growth and jobs, Europe working for its citizens, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008.
 Final adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2008 (2008/165/EC, Euratom), **AB Resmi Gazetesi**, Seri No: L71, 14.03.2008.
Financing The European Union-Commission Report on the Operation of the Own Resources, 07.10.1998, www.ena.lu.
 Maastricht Antlaşması, 1992.
Own resources mechanism, <http://europa.eu/scadplus>.
Overview of the own resources system, <http://ec.europa.eu>.
 PEET, John, **"The EU budget: A way forward"**, Centre for European Reform Policy Brief, www.cer.org.uk.

Report from the Commission Financing the European Union Commission report on the operation of the own resources system, COM/2004/0505 final/, European Commision, 14.7.2004, [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0505:EN: HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0505:EN:HTML).

The development of the Communities'and Union's own resources, www.ena.lu.

The European Union budget at a glance, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

The EU Budget-Revenue, Expenditure and Budgetary Balances, www.terrywynn.com.

2005, 2006, 2007 ve 2008 Yılı Türkiye Düzenli İlerleme Raporları, www.abgs.gov.tr.

İnternet Adresleri:

www.abgs.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.cer.org.uk

www.ena.lu

<http://ec.europa.eu>

www.maliye-abdid.gov.tr

www.terrywynn.com

AVRUPA BİRLİĞİNDE MEVZUAT KAYNAKLI BÜROKRASİNİN AZALTILMASI ÇALIŞMALARI

Necati YAMAÇ*

Avrupa Birliği (AB)'nin geleceği için daha iyi mevzuat hazırlama ve mevzuat kaynaklı bürokrasinin (idari yüklerin) azaltılması çok önemli iki sorunu oluşturmaktadır ve bunun iki nedeni vardır. Birincisi, Brüksel kaynaklı her şeyin otomatik olarak bürokrasiye yol açacağı şeklinde yaygın bir endişe vardır. Bu nedenle, Avrupa Birliği kendi mevzuat yapma sürecini tekrar gözden geçirme ihtiyacı duymaktadır. İkincisi, giderek artan uluslararası rekabetle karşı karşıya kalındığından AB, özel sektörün rekabet edebilirliğini artırma gereği duymaktadır. Bu nedenle, özel sektörün, kaynaklarını mevzuat kaynaklı bürokrasiye harcamak yerine, ürün ve hizmet üretmek için kullanması gerekir. AB Komisyonu tarafından yeni mevzuat tasarımları ile ilgili olarak iki sorunun tatmin edici şekilde cevaplanması istenmekte¹

- 1- Bizim böyle bir mevzuata ihtiyacımız var mı?
- 2- Mevzuatın sorunu çözmeye yönelik getirdiği tedbirler etkin tedbirler midir?

Bürokrasi azaltılmaya çalışılırken, daha az mevzuat yapmadan ziyade AB'nin politika hedeflerine ulaştıracak daha etkin mevzuat yapma üzerinde yoğunlaşmak gerekir. Mesela, çevre ve istihdamla ilgili mevzuat özel sektöre genellikle ek maliyet getirir. Ancak maliyet getirici bu düzenlemenin de bir makul gerekçesi vardır: çevreyi ve işçileri korumak. Burada önemli olan, gereksiz idari yük oluşturmaktan amaçlarımızı etkin bir şekilde ulaşmamızı sağlayacak mevzuat yapmayı sağlamaktır. Daha iyi mevzuattan kasıt, her ne olursa

* Başbakanlık Uzmanı

¹<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/346&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

olsun mevzuatı yürürlükten kaldırmak değildir. Aksi takdirde, bürokrasiyi azaltalım derken mevzuat etkinliğini azaltma riski ile karşı karşıya kalınabilir.²

2007 Ocak ayında AB komisyonu tarafından “AB’de İdari Yüklerin Azaltılması Eylem Planı”³ hazırlanmıştır. AB Konseyi Mart 2007’de Eylem Planını kabul etmiş ve üye devletleri idari yükleri azaltmak için ulusal hedefleri belirlemeye çağırıştır.

Eylem Planına göre AB, 2012 yılına kadar özel sektör üzerindeki yıllık 1.3 milyar Euro’luk idari yükü azaltmayı hedeflemektedir. Bunun için şirketler hukuku, gıda güvenliği ve çevre gibi 13 farklı alandaki idari yükler belirlenmeye ve ölçülmeye çalışılmaktadır. AB Komisyonunda, belirlenen bu 13 alanla ilgili AB mevzuatının özel sektöre yüklediği yüklerin azaltılması konusunda danışmanlık yapan 15 bağımsız danışman çalışmaktadır. AB Komisyon danışmanları (Stoiber Group); rapor sunma, denetime gelenlere arşiv belgelerini gösterme, izin için başvuru yapma, ruhsat alma gibi idari yük doğuran bilgi belge sağlama yükümlülüğünü öngören AB mevzuat envanterini belirleme çalışmasını bitirmiş durumdadır. 27 üye ülkede, bu tür idari yük getiren AB mevzuatının nasıl uygulandığına ilişkin ayrı bir araştırma yapılmıştır.

İdari yük doğuran AB mevzuat taramasının ortaya çıkan sonuçlar şunlardır:

1- 41 adet AB yasası, 340 civarında bilgi belge sunma yükümlülüğü getirmektedir.

2- 41 adet AB yasası, üye ülkelere 6.000 civarında bilgi belge sunma yükümlülüğü getirmiştir.

3- AB mevzuatı öngörmediği halde, bazı üye ülkelerde ulusal mevzuatla 500 civarında bilgi belge sağlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bazı üye ülkelerde, hem AB hem ulusal mevzuata uymak için kamyon sürücülerinin sürüş zamanlarını iki ayrı şekilde kaydetmek ve bildirmek zorunda olduğu görülmüştür.

AB’de özel sektöre, kamu veya özel kurumlara bilgi belge sunmadan dolayı harcadıkları para ve zaman miktarını ölçmeleri istenmiş ve ortaya şu sonuçlar çıkmıştır

1- Her ihale teklifi için, temel bilgi ve belgelerin hazırlanmasından dolayı 5 saatten fazla zaman harcanmaktadır.

2- Hayat sigortası şirketleri, sigorta ettirenlere yapılan politika değişikliklerini özel usulle bildirmek zorunda oldukları için her üye devlet için her yıl 150.000 Euro’ya kadar harcama yapmak zorunda kalmışlardır.

²http://www.epc.eu/en/pub.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=:v&t=&PG=TEWN/EN/detailpub_1=12&AI=9

³<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/346&format=HTML&aged=0&lan-guage=en&guiLanguage=en>

Üye ülkelerde yapılan çalışmanın ilk sonuçlarına göre, şirketler hukukunun özel sektöre getirdiği yıllık idari yük, yaklaşık olarak 20 milyar Euro'dur. AB'nin başlattığı Eylem Planı, üye ülkelerde de uygulanırsa ancak tam etkisini gösterebilir. Avrupa'daki özel sektörün üzerindeki idari yükün büyük çoğunluğu üye ülkelerin AB mevzuatını ve ulusal mevzuatı uygulayış tarzından kaynaklanmaktadır.

AB'nin yanı sıra OECD'nin idari basitleştirmeye bakışını ele alacak olursak; idari basitleştirme, daha iyi düzenleme yapma sisteminin bir parçasıdır. Geçmişte idari basitleştirme, sektörel bazda ele alınıyordu, ancak şimdi tüm kamu yönetimi açısından ele alınıyor. İdari basitleştirme, politika oluşturma sürecinin bir parçası haline gelmektedir. Basitleştirme stratejisinin iki boyutu bulunmaktadır: birincisi, idari yük getiren yeni mevzuatın kontrolü. İkincisi, idari yük getiren mevcut mevzuatın gözden geçirilmesidir.

OECD ülkelerinde idari basitleştirme çalışmalarının⁴ amacı, mevzuatın maliyet etkinliğini artırmaktır. Mevzuatın gereklerini yerine getirmek için yapılan yazışmalar, formaliteleri yerine getirmek için harcanan para ve zaman doğrudan idari yükü oluşturmaktadır. Mevzuatın bir işletmenin yenilikçiliğini ve verimliliğini azaltması da dolaylı idari yükü oluşturmaktadır. Birçok ülkede idari yüklerin hesaplanmasında Standart Maliyet Modeli kullanılmaktadır. 2003 yılında bazı Avrupa ülkeleri, idari yüklerin hesaplanmasında aynı metodolojiyi kullanmak için Standart Maliyet Modeli ağı oluşturmuşlardır. Bu ülkeler; Avusturya, Finlandiya, Almanya, İrlanda, Lüksemburg, İngiltere, Norveç, İsveç, Danimarka, Belçika, Hollanda, Fransa, Macaristan, İtalya, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Estonya. Standart Maliyet Modeli, her bilgi belge sunma yükümlülüğünün iş dünyası üzerinde oluşturacağı idari yükü ölçebilmek için mevzuatı analiz etme sürecidir. Bu modelin bir avantajı, hükümete idari yükü azaltmada sayısal bir hedef belirleme ve bu anlamda kaydedilen ilerlemeyi ölçme imkanı vermesidir.

OECD ülkelerinde idari yüklerin azaltılması amacıyla tek duraklı ofisler ve iş süreçlerinin yeniden ele alınması gibi geleneksel araçlar kullanılmaya devam edilmektedir. Zaman içerisinde ortaya çıkan yeni yöntem ise fiziksel mekânlardan ziyade bilgisayarın veya web platformlarının kullanılmasıdır.

AB, idari yüklerin azaltılması konusunda bir yol haritası belirlemiştir ve belirlediği 13 alanla ilgili idari yük hesaplaması yapmaktadır. İdari yüklerin hesaplanması da hem zaman hem kaynak açısından bir maliyet unsurudur. Avrupa Birliğinin bürokrasinin azaltılması ve daha iyi mevzuat çalışmalarından şu sonuçlar çıkarılabilir:

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/12/9/38016320.pdf>

1- Sorunların çözümü için mevzuat yapma, olmazsa olmaz koşul değildir. Bir konuyla ilgili kanun ya da yönetmelik çıkarmak gerekiyorsa, yüksek hacimli ve karmaşık mevzuat yapısından kurtulmak için mevzuat yapma hakkını “en ekonomik” şekilde kullanmak gerekir.

2- Mevzuatla getirilen tedbirler çözülmek istenen sorunu en etkin bir şekilde çözüyor mu?, mevzuat ekonomik ve optimum bir mevzuat mıdır? sorularının cevap bulması gerekir. Mevzuatın optimum olup olmadığı da mevzuatla getirilen idari yüklerin ölçülmesiyle mümkündür. Ancak, idari yüklerin ölçülmesi de maliyetli bir iştir. Bu nedenle bu çalışmada, bir yönüyle yukarıda değinilen idari yüklerin azaltılmasına ilişkin Avrupa Birliği’nin yaptığı çalışmaları ve idari yüklerin hesaplanmasında dikkat edilmesi gereken hususları ele alan, M.C. Radaelli’nin bir makalesinin⁵ çevirisine yer vermek faydalı olacaktır.

Daha İyi Düzenleme (Better Regulation), Avrupa’da serbest rekabetin sağlanması bakımından Lizbon Ajandasının önceliğini oluşturmaktadır. 8-9 Mart 2007 tarihinde, Avrupa Konseyinde “Avrupa Birliği mevzuatından kaynaklanan idari yükleri % 25 azaltma hususunda görüş birliği sağlanmıştır”. Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı ve bazı üye ülkelerin devlet bakanları da aynı doğrultuda anlaşmaya varmışlardır. Ayrıca Avrupa Konseyi, üye ülkeleri de idari yüklerin azaltılmasına ilişkin ulusal hedeflerini 2008 yılına kadar belirlemeye davet etmiştir.

AB Komisyonu bir Etki Değerlendirmesi Kurulu kurmuştur ve bu Kurul, yapılan Etki Analizini, nitelik olarak istenen standarda ulaşıp ulaşmadığının en üst siyasi düzeyde kontrol edilmesi amacıyla Başkan Yardımcısı Verheugen’e rapor etmektedir. Kurul, Etki Analizine ilişkin ilk görüşünü açıklamış ve bazı durumlarda idari yüklerin ortadan kaldırılmasına ilişkin daha net sayısal verilerin yer alması gerektiğini belirtmiştir.

Hollanda ve İngiltere’de Bağımsız Kalite Kontrol Kurumları bir kaç yıldır faaliyet göstermektedir. Daha sonra Almanya da bu gruba katılmıştır. Almanya ve Hollanda’da bu kurumların temel görevi, gereksiz idari yüklerin ortadan kaldırılması için birimlere yardım etmektir.

Avrupa’da ülkeler arasında devam eden ilginç bir koordinasyon vardır. Almanya, Hollanda ve İngiltere’nin Bağımsız Kalite Kontrol Kurullarının Başkanları her ay videokonferans yoluyla “ortak fayda”yı ilgilendiren meseleleri tartışmaktadırlar. 1 Mart 2007 tarihinde “Kırtasiyeciliğin Azaltılması için Mücadele” konulu uluslararası konferansta bu ülkeler, Başkan Yardımcısı Verheugen’e hitaben bir mektup yazmış ve idari yükün azaltılmasına karşı daha

⁵ Exeter Üniversitesi öğretim üyesi M. Claudio Radaelli’nin “Cracking Down on Administrative Burdens: Why Business is not Latching on” isimli makalesi.

kararlı çalışılması ve daha bağımsız bir (kalite kontrol) denetim olması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu arada, idari yüklerin azaltılmasına ilişkin en iyi ülke uygulamalarının ve uygulamaya yönelik bilgilerin paylaşılması için metotlar ve araçlarla ilgili olarak ülkeler birbirleriyle yoğun bir şekilde işbirliği yapmaktadırlar.

Londra, Daha İyi Düzenleme için her zaman önemli bir kavşak noktası olmuştur. İngiltere'nin Başbakanı Gordon Brown, başbakan olmadan önceki dönemde değişik vesilelerle “Avrupa’da Kırtasiyecilik”e ilişkin görüşlerini açıklamıştır. Gordon Brown, Avrupa Birliği için düzenleyici reform önceliklerini belirlemiş ve bu öncelikler, 2004 Ocak ayında yayınlanmıştır.

AB üyesi devletler ile AB Komisyonu, idari yüklerin azaltılmasına ilişkin hedef belirleme, hedeflere ulaşma noktasında tam bir görüş birliğine varmışlardır ve bu hedefi gerçekleştirmenin Avrupa’da rekabeti artıracığı, firmalarının bürokrasiyle mücadelesine yardım edeceği konusunu tartışmışlardır.

Fakat Daha İyi Düzenleme ile ilgili Avrupa’da yaptığım ampirik araştırmalarıma göre politikacılar ve üst düzey yöneticiler, iş dünyasının Daha İyi Düzenlemeye ilgisiz kalmaları hususunda hayal kırıklığına uğramışlardır. Daha İyi Düzenleme Komisyon Başkanı “belki de mevzuatı seviyorlardı” diyor⁶. Dünya Bankası ve OECD’nin Hollanda Deneyimi Gözden Geçirme Raporu⁷, özel sektörle daha iyi iletişim kurmak gerektiğini vurgulamaktadır. Ekonomist Dieter Helm, en son makalesinde, “veya biz doğru olan reformları gerçekleştiriyoruz” diyor⁸. Komisyonun girişimcilikle ilgili Genel Müdürlüğünün yaptığı bir araştırmaya göre, belki de biz, bekle gör anlayışıyla bekleyip iş ciddiye kazanana kadar bekliyoruz⁹. Ekonomik araştırmalara göre, belki de özel sektör idari yükleri ekonomik faaliyete ve rekabete engel oluşturan bir unsur olarak görmüyor.

Özel sektör ihtiyaçlarıyla uyumlu düzenleme yapma ortamının Avrupa’ya gelişine sevinmeye acele etmemek gerekir. Çünkü, şeytan her zaman ayrıntıda gizlidir. Bu makalede, standart maliyet modelinin teknik sınırlılıklarını ele almayacağım. Zaten bu hususlar ve bunlarla ilgili karşı argümanlar iyi biliniyor.

⁶ Ricky Haythornmvaite, Britain’s secret shame; we just love red tape, Financial Times, 9 February 2006.

⁷ Konvitz, J. (2007) “Administrative simplification in the Netherlands: Main findings by the OECD and World Bank Group”, paper given at Challenges of cutting red tape, Rotterdam, 1 March 2007.

⁸ Helm, D. (2006) “Regulatory reform, capture, and the regulatory burden”, Oxford Review of Economic Policy, 22 (2), 169-85.

⁹ Boenheim, M., et al. (2007), “Pilot project on administrative burdens-Final report”, (Vienna and Brussels (WIFO and CEPS): DG Enterprise and Industry, Contract Nr. B2/ENTR/05/091-FC).

Burada ben, daha az bilinen siyasi ayrıntıyı inceleyeceğim ve ayrıntıda gizli olan şeytanı ortaya çıkarmaya çalışacağım.

Daha İyi Düzenlemenin arkasında yatan sebeplerden biri, ilgili alanda düzenleme yapmamaya, daha çok düzenleme yapmaya ve özel çıkar amaçlı düzenleme yapmaya yönelik siyasi önyargılardan kaçınmaktır. Burada amaç, düzenleyici reform gündemini nicelikten niteliğe doğru kaydırmaktır. Sorun, çok ya da az düzenleme yapılması sorunu değil, sorun kaliteli düzenleme yapmaya imkan verecek şekilde kamu yönetiminin kapasitesini artırmaktır. Daha İyi Düzenlemeyi gerçekleştirmenin araçları vardır ve bu araçlar, mevcut ve yeni düzenlemelerin ampirik analizine dayandığından iyi düzenleme yapmayı sağlar. Bu gerçekten, değişik şekillerde ampirik deliller toplandığı ve ekonomistler tarafından değerlendirme yapıldığı için rasyonel bir analizdir.

Rasyonelliği ve düzenleme yapmada kaliteyi yakalamaya yönelik taahhüt çabucak unutulmuş gibi görünüyor. Önce iyi düzenleme yapmanın temel esaslarına şimdi bakalım. Ekonomik büyümeye yönelik potansiyeli artırmak anlamında önemli olan, etkin düzenlemedir. Avrupa’da bazı piyasalarla ilgili düzenlemeler iptal edilip bu piyasalar rahatlatılmalıdır. Fakat bazı sektörlerde de piyasa lehine yapılacak düzenlemeler, şirketleri daha rekabetçi hale getirir. Piyasalarda açıkça bir başarısızlık söz konusu olduğu zaman, bazı düzenlemeler veya ekonomik enstrümanlar topluma net fayda sağlayabilir.

Piyasalar ile her sektörün kendi kuralları arasında doğru dengeyi yakalamak zordur. Böyle bir dengeyi sağlamanın en iyi yolu, düzenleme taslağıyla ilgili karar verilmeden önce fayda ve maliyetlerinin dikkatlice analiz edilmesi gerekir. Ayrıca mevcut düzenlemelerin de aynı düzenleme prensipleri çerçevesinde gözden geçirilmesi gerekir. Hiç kimse, idari yük oluşturan hususların mevzuat külliyatından çıkarılmasına karşı değil. Buradaki sorun, bu işin maliyetidir. İngiltere idari yükün hesaplanmasına en az 20 milyon sterlin harcamıştır. O nedenle kaynakların en etkin bir şekilde harcandığından emin olmalıyız.

Ayrıca, idari yüklerin Avrupa’daki şirketler için en ciddi mevzuat sorunu olduğunu gösterecek elimizde ampirik delil yoktur. Belki de idari yükler İtalya’da, İngiltere’ye göre daha ciddi bir sorundur. Fakat şöyle bir paradoks var; idari yüklerin azaltılmasından daha az kazanç sağlayacak ülkeler bu işe dört elle sarılmaktadırlar. İdari yüklerin azaltılması adına yapılacak harcamaları sosyal açıdan daha kabul edilebilir hale getirmek için daha somut delillere ihtiyaç vardır. Mesela, “bilgi-belge sunmanın”, Avrupa firmalarının karşılaştığı mevzuat sorunlarının içindeki sıralaması nedir? Eğer kaynakları akıllıca kullanacaksa, daha iyi mevzuat politikası kapsamında en yüksek marjinal geliri sağlayabile-

ceğimiz planı tespit etmemiz gerekir. İşin doğrusu, bilgi toplumu çağında “bilgi-belge sunmanın” gereklerini yerine getirmekten kaynaklanan marjinal maliyetin düştüğü düşünülebilir.

Kamu yönetimleri bürokratik sürecin tamamlanmasında daha az bilgi-belge isteyebilirler ama bu sefer de mevzuattan kaynaklanan gereklilikleri yerine getirmekten dolayı genel maliyetler artar. Başka bir ifadeyle, eğer kamu kurumu daha az bilgi istemiş ise ve daha az bilgiye sahipse bu durumda bu kurum kural koyarken daha sıkı davranabilir. Burada önemli olan, mevzuat kaynaklı toplam yüküdür. Üzücü olan husus şudur ki, çok az hükümete mevzuattan kaynaklanan toplam yük problemiyle mücadele etmektedir.

Bu durumda (idari yükün azaltılması konusunda) sorulması gereken soru şudur; doğru yolda olduğumuzu nasıl bileceğiz?. Çoğumuz, hedeflere ve onların gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğine bakıyoruz. Bununla birlikte, önümüzdeki yılların önemli sınavı, merkezi birimin belirlediği idari yükün azaltılması hedefini kaç tane birimin yerine getirip getirmediği olmayacaktır. Genel olarak, bütün birimler ve üniteler aynı hükümete bağlıdır ve hükümetteki siyasilere yeniden seçilmeyi isteyeceklerdir. Bu nedenle idari yükün azaltılmasına ilişkin konulan hedeflerin gerçekleştirilmesi önemlidir. Burada gerçek sınav, özel sektörün ne kadar işi ciddiye alıp almadığıdır. Mevzuat hazırlayanlar, idari yük azaltma hedefine ne kadar varıldığını kontrol etme konusunda, yapılan araştırmalara dayanmalıdır. Hollanda ve İngiltere bu sürece doğru yönelmektedir.

Kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik getirilen eleştirilere şu yaygın cevap verilmektedir: İyi düzenleme, firmaların düzenlemeden kaynaklanan maliyetlerinin azaltılmasını hedeflemektedir. Yük azaltmadan başka, basitleştirme planları ve maliyetleri azaltan ve iş dünyasının lehine olan başka faaliyetler de yapılmaktadır. Fakat, Amerika ve Kanada’nın rasyonel politika analizi ile ilgili edindiği 30 yıllık tecrübeyi bu noktada göz ardı ediyor gibiyiz. İyi düzenleme konusunda ortaya konması gereken en önemli hedef, düzenleme yapmada kalite önceliklerini belirleyerek düzenlemenin güvenilirliğini artırmaktır. Haliyle mevzuat güvenilirliğinin artması devletin meşruiyetinin önemli bir ön şartıdır. Avrupa’da birçok düzenleme krizi yaşanmıştır ve bu krizlerde Avrupa Birliğinin ve üye ülkelerde düzenleme yapanların güvenilirliği sorgulanmıştır.

İyi düzenleme, eğer ekonomik refah ve net fayda sağlarsa güvenilirlik kazanır. Burada mesele, kaliteli düzenleme meselesidir ve düzenlemenin kimler için yapıldığıdır. Ben şunu söylüyorum: Daha İyi Düzenleme, daha iyi yönetim demektir. Bu nedenle, özellikle faydaların sayısal olarak ölçülemeyeceği durumlarda fayda ve maliyet analizinin ötesine de geçilmeli. Bürokrasiyle mücadeleye ve basitleştirme konularına tekrar geri dönersek, eski mevzuattan ve bürokrasiye sebep olan “bilgi-belge sunma” mecburiyetinden kurtulmada

fayda-maliyet kriterinin kullanılmaması için hiç bir neden yoktur. Bu durumda, reformun tek kriteri olarak her şeyi sayısallaştırmaya değil, mevzuat kalitesine, niteliğe odaklanmak gerekir.

Sonuç olarak, özel sektör mevcut “daha iyi düzenleme” den, görülene göre daha az yarar elde edebilir. Birincisi, iş dünyasından ve diğer düzenleme paydaşlarından elde edilecek bilgiler kullanılarak Daha İyi Düzenleme planının nasıl uygulandığı izlenmezse bu süreç yerini, bir rutini yerine getirmeye veya siyasi seçimleri kazanma endişesine bırakabilir. Daha İyi Düzenleme yapanlara göre, şu ana kadar, rasyonel davranış hakim olmuştur ama eski tarz siyaset ve seçim kazanma politikası endişeye sebep olmuştur. İkincisi, “Daha İyi Düzenleme”, düzenlemenin zamanla meşruiyetini ve kredibilitesini düşürebilir. Bunun esas nedeni siyaset olmasına rağmen, sonuçta vatandaş ile özel sektör arasındaki güven açığı büyüyebilir.

Üçüncü olarak, eğer başka düzenlemelerle birlikte “düzenleme maliyetleri” de beraberinde ortaya çıkarsa, kurallar fayda-maliyet kriterine göre analiz edilmezse, bir bütün olarak özel sektör ve ekonomi idari yükleri azaltmaya yönelik geniş çaplı ve iddialı programlardan çok şey kazanamayabilir Bu nedenlerle, iş dünyası veya özel sektör, tek tek her düzenlemenin, tüm paydaşlar için nasıl bir fayda ve maliyet doğurduğunu/doğuracağını tespit etmek için rasyonel bir analiz yapmaya daha çok özen göstermelidir. Şeytan, her zaman ayrıntıda gizlidir ve bu kez iş dünyası, tüm ayrıntılar belli olana kadar bekleyip görmeyi tercih edebilir.

KAYNAKÇA

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/346&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/9/38016320.pdf>
<http://www.epc.eu/en/pub.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=v&t=&PG=TEVVN/EN/detailpub&l=12&AI=941>

Radaelli, M. C. (2007) “Cracking Down on Administrative Burdens: Why Business is not Latching on”, http://www.astrid-online.it/Qualit—de/Studi—ric/RADAELL1-1_l_07_07.pdf

Haythomwaite, R. (2006) “Britain’s secret shame; we just love red tape”, Financial Times, 9 February 2006.

Konvitz, J. (2007) “Administrative simplification in the Netherlands: Main findings by the OECD and 7-World Bank Group”, Rotterdam.

Helm, D. (2006) “Regulatory reform, capture, and the regulatory burden”, Oxford Review of Economic Policy, 22 (2), 169-85.

Boenheim, M., et al. (2007), “Pilot project on administrative burdens-Final report”, (Vienna and Brussels (WIFO and CEPS): DG Enterprise and Industry, Contract Nr. B2/ENTR/05/091- FC).

İNOVASYON, TÜRKİYE’DEKİ DURUM VE İPKM’LER

Uğur KARAGÖZ*

1- İNOVASYON NEDİR?

Artık adını duymayanın kalmadığı, duymayan varsa da kısa zamanda öğrenip anlaması gerektiği bir kavramdır inovasyon. Kelime olarak bakıldığında ise, inovasyon Latince bir sözcük olan “innovatus” tan türemiş olup, toplumsal, kültürel ve idari ortamda yeni yöntemlerin kullanılmaya başlaması anlamına gelmektedir.¹ Dilimizdeki karşılığı ise aşağı yukarı benzer tanımlamalarda da belirtildiği üzere yenilikçilik, yenilik şeklinde ifade edilmektedir. Hemen arkasından gelen cümlede ise bu kelimelerin tam olarak inovasyonu ifade etmediğine yer verilmektedir.

İnovasyon için basit bir tanımlamayla şunu söyleyebiliriz: Yeni fikirlerin, yaratıcılığın ticari bir ustalıkla birleşmesi ve sonuç olarak da ticari bir fayda sağlanabilmesi olgusudur. Bu basit tanımlama bile inovasyon hakkında bizi birtakım düşüncelere sevk eder.

Bunlardan birkaçı;

S Inovasyonun aslında bir düşünceden başladığı,

S Ardından farklı fikirlerin oluştuğu,

•A Bu fikirlerden doğru olanın/o/anların seçildiği,

S Fikirlerin sahip/enildiği,

F Fikirlerin uygulanabilir hale geldiği,

* Ankara İl Planlama Uzman Yardımcısı

¹ Şirin Elçi, İnovasyon Kalkınmanın ve Rekabetin Anahtarı, Technopolis Group, Ankara, 2007,

- ✓ Varılan sonuçların gözlenerek sürekliliğin sağlanmasının amaçlandığıdır.

Ancak uluslararası bir tanımlama yolunu tercih edersek yenileşim olarak da adlandırabileceğimiz inovasyon; Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ile Avrupa Komisyonu (Eurostat)’nun birlikte yayımladığı Oslo Kılavuzu’nun TÜBİTAK tarafından yapılan çevirisinin Temel Tanımlar kısmında şu şekilde ifade edilmektedir. “Bir yenilik, işletme içi uygulamalarda, işyeri organizasyonunda veya dış ilişkilerde yeni veya önemli derecede iyileştirilmiş bir ürün (mal veya hizmet), veya süreç, yeni bir pazarlama yöntemi ya da yeni bir organizasyonel yöntemin gerçekleştirilmesidir.”² Ancak bu ifadenin, önemli bir diğer çalışmadaki tanımlama ile ulaşılan net anlamı şudur:

“inovasyon, yeni veya önemli ölçüde değiştirilmiş ürün (mal ya da hizmet), veya sürecin, yeni bir pazarlama yönteminin ya da şirket içi uygulamalarda, işyeri organizasyonunda veya dış ilişkilerde yeni bir organizasyonel yöntemin uygulanmasıdır.”³

Tabi ki şunu da belirtmekte yarar vardır. Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu Mart 2005 tarihli 11. toplantısında “Frascati, Oslo ve Canberra Kılavuzları’nın tüm kamu kurum ve kuruluşlarında Ar-Ge istatistiklerinin toplanması, Ar-ge ve Ar-ge desteği kapsamına giren konuların belirlenmesi ve ilgili diğer hususlarda referans olarak kullanılmasına karar verilmiştir. Konuyla ilgili olarak ülkemizde Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) görevlendirilmiştir.

Bu kılavuz elbette ki sadece yenilik kavramını açıklamakla kalmamakta kurumsal sınıflandırmalardan yeniliğin amaçlarına, engellerine, yenilik sürecindeki bağlantılarına ilişkin pek çok bilgiye yer vermektedir. Kılavuzda yeniliğin geliştirilmesi ve yayılması amacıyla firmalar ve diğer organizasyonlar arasında bilgi akışının önemi vurgulanmış, birimler arası bilgi paylaşımı ve kullanımını teşvik eden organizasyonel yapıların gereksinimlerine değinilmiştir. Kılavuzda dikkati çeken ve üzerinde durulması gereken bir takım noktalar şunlardır:

- Kılavuzun kamu ile ilgili açıklamalarında özellikle üzerinde durduğu kavram kamu araştırma kurumlarıdır. Örnek olarak yerel düzeydeki kamu araştırma kurumlarının, büyük dinamik firmaların, endüstri gruplarının, girişim ser-

² TÜBİTAK (OECD ve Eurostat Ortak Yayımlı), Oslo Kılavuzu Yenilik Verilerinin Toplanması ve Yorumlanması için ilkeler, 2006, s.50.

³ Şirin Elçi, “İnovasyon Kalkınmanın ve...”, s.26.

mayesinin ve güçlü bir girişimci ortamın varlığının bölgelerin yenilikçi performansını etkileyebileceği ifade edilmiştir.

- Kamu araştırma kurumlarından elde edilen yayımlanmış çalışmalardan faydalanarak firmaların işbirliğine dayalı projeler yapabilecekleri vurgulanmıştır.

- Gelişmekte olan ülkelerin yenilik taramalarının tasarım ve planlanması safhasında istatistiksel sistemlerin göreceli zayıflıklarını dikkate almaları gerekir denilip taramalar ile veri setleri arasındaki bağlantıların zayıf veya mevcut olmama eğiliminde olduğu ifade edilmiş ve öneri olarak da; gelişmekte olan ülkelerin ulusal istatistik programlarında yüksek bir öncelik oluşturmaları da yenilik taramalarına ulusal istatistik bürolarını (UİB) dâhil etmek özel önem taşımaktadır denmiştir.

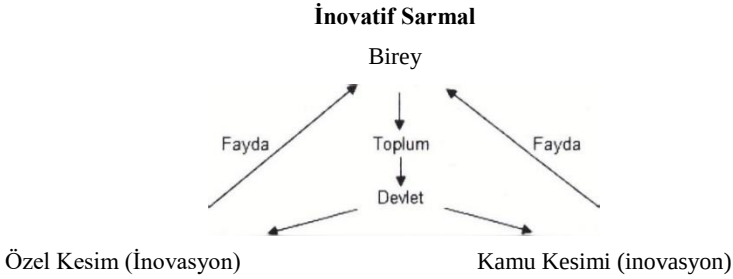
2- KAMU KESİMİNDE İNOVASYON

Yukarıdaki bilgileri değerlendirmeyi yazının ilerleyen kısımlarına bırakıp kamu kesimi ile inovasyonu karşılıklı olarak ele alalım. İnovasyon tanımlamasından yola çıkarak kamu kesimine ilişkin bir uyarılma yapmaya çalışalım. İşin özü aslında zaten zaman içinde kamusal reform, idari reform ya da yeniden yapılanma şeklinde sürekli olarak bir revizyona tabi olan kamu kesimi kapsamına inovasyonu ne şekilde entegre edebileceğimizdir. O halde öncelikle her iki kavramın net olarak anlaşılması ve aslında birbirleri ile ne kadar ilintili olduklarının algılanması esastır.

Kamu kesimi denilen hadise; insanların bir arada yaşaması sonucu oluşan ihtiyaçların yani toplumsal gereksinimlerin karşılanması maksadı ile oluşmuş ve bir bakıma organizasyon olarak kabul edilebilir olan devletin işlevsel ve yönetsel tüm özellikleridir. Devlet ve toplum düzeninin sürekliliğinin korunması ve esaslı bir şekilde işleyebilmesi için kamu yönetimi yahut kamu kesimi birincil ve en önemli güçtür. Bu güce yetkiyi verense toplumdur. Tarihsel sürece bakıldığında, öncelikle insanların bir arada yaşamasını sağlayacak bir organizasyona ihtiyaç duyulduğu ardından da gelişen ve değişen toplum yapısından ötürü yeni ve farklı ihtiyaçlara cevap verebilecek bir kamu kesimine ihtiyaç duyulmuş olduğu görülmektedir. Bu demek oluyor ki başlangıçta küçük bir organizasyon yapısı olan devlet, zaman içinde günün şartlarına ayak uydurmak durumunda kalmış ve günümüzdeki yapısına ulaşmıştır.

Gelinen noktada kimi ülkelerin gelişmiş kimilerinin gelişmekte olan ve kimilerininse az gelişmiş ülke olarak nitelendirilmesinin altında yatan temel sebeplerden birisi de bu uyum sürecidir. Öyle ki değişen ve gelişen toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda kamu idaresi de kendini yenileyebilmeli ve belli kalıplardan kurtulabilme yeteneğinde olmalıdır.

Durumu şu şekilde toparlarsak birey ve oluşturduğu toplum, toplumun oluşturduğu devlet ve devletin iki ana kolu kamu ve özel kesim, belirtilen bu yapı içinde ise dönüş noktasında bulunan yine toplum. Devletin varoluş sebebi vatandaş olduğuna göre hizmet ettiği bütünlük ile bahsettiğimiz iki kesim faaliyetlerinin de etki edeceği yegâne topluluk toplumdur. Bu sebeptendir ki inovasyon sadece özel kesim ya da özel sektör bazlı bir kavram değildir. Temel amacın kamu yararı olduğu idare düzeninde özel sektörün kar amaçlı işlev taşımasına rağmen buradaki durumda ortaya çıkan inovatif etkinin ister özel kesim ister kamu kesimince sağlanmasına bakılmaksızın sağlayacağı faydanın topluma olduğudur. Dönüşüm aslında, mikro bazda başlayan etkinin makroya ulaşması ve ortaya çıkan sonucun ise yeniden mikroya kadar inmesi olarak ifade edilebilir. Diyebiliriz ki bu durum bir bakıma inovatif bir sarmaldır.



3- TÜRKİYE’NİN İNOVASYON GÖSTERGELERİ VE İNOVASYON GİRİŞİMLERİ

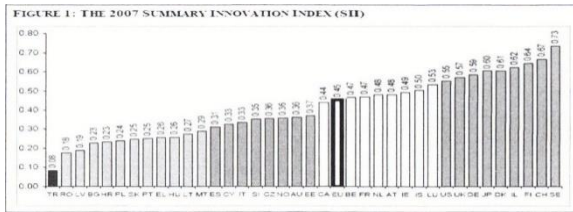
Peki ülkemiz ne durumdadır ve inovasyonla ilgili neler yapılmış ya da yapılmaktadır. Kamu kurumları plan ve programlarında inovasyona yer vermekte midir? yoksa hala inovasyon nedir diye tanımlamaları mı düşünmektedir. Ne yazık ki uluslararası istatistiklerde inovasyon açısından hayli geri sıralarda yer alan bir konumdayız. O halde konuyla ilgili öncelikli olarak uluslararası arenadaki yerimizi örnekleyen bazı çalışmalara göz atalım.

Economist Intelligence Unit’in gerçekleştirdiği ve inovasyonun gerek ekonomik kalkınmada gerekse kurumsal performansta önemli kazançlar sağladığını ifade ettiği “Innovation: Transforming The Way Business Creates” (İnovasyon: İş Yaratma Yöntemlerini Dönüştürme) raporuna göre dünyanın en inovatif ülkesi 2002-2006 yılları arasında Japonya’dır. Rapor Japonya ve Tayvan gibi ülkeler için “hızlı yenilikçiler” diye bir ifade kullanıp bu ülkelerin düşük seviyede bir girdiden birçok yenilik meydana getirebildiklerine değin

miştir.⁴ Bu durum inovasyon için büyük yatırımlar ya da maliyetlere katlanmaksızın sonuç alınabildiğine güzel bir örnektir. Türkiye, raporda 56. sırada kendine yer bulabilmiştir. Ve ilginçtir ki 2007-2011 yılları arasında da 58. sırada yer alması beklenmektedir.

EIS (European Innovation Scoreboard 2007-Avrupa İnovasyon Göstergeleri 2007) adlı başka bir çalışma; kısa adıyla Avrupa Komisyonu Araştırma Merkezi'nin (Institute for the Protection and Security of the Citizen) desteği ve UNU-MERIT (Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology- Maastricht İnovasyon ve Teknoloji Üzerine Ekonomi ve Sosyal Araştırma ve Eğitim Merkezi) tarafından Şubat 2008 yılında hazırlanmış olan bir rapordur.⁵

EIS'de hem Avrupa Birliği'ne üye 27 ülkenin hem de Türkiye'nin içinde yer aldığı Hırvatistan, İzlanda, Norveç, İsviçre, Japonya, Amerika, Avustralya, Kanada ve İsrail gibi birlik dışı ülkelerin inovasyon performansları karşılaştırmalı olarak sunulmuştur.⁶ Raporda yer alan Sil (The 2007 Summary Innovation Index-2007 yılı Özet İnovasyon Endeksi)' ye göre Türkiye, Avrupa Birliği üyesi ülkeler ve birlik dışı ülkeler dahil toplam 37 ülke arasında 0,08 performans ile en düşük inovasyon gelişimine sahip ülke pozisyonundadır. Avrupa Birliği inovasyon performans ortalaması ise 0,45 olarak yine üst sıralarda bir değere sahiptir. İsveç ise 0,73 performans ile ilk sıradadır.



Avrupa 2007 İnovasyon Sonuçları

Aşağıda yer verilen World Economic Forum'un yayınlamış olduğu The Global Competitiveness Report 2008-2009 (Küresel Rekabet Raporu 2008-2009)' da ise Türkiye 134 ülke arasında 2007-2008 yıllarında 53. sırada yer alırken 2008-2009 yılları arasında 62. sırada yer almaktadır.

⁴ The Economist Intelligence Unit 2007, Innovation: Transforming The Way Business Creates, 2007, s. 10.

⁵ UNU-MERIT and Joint Research Centre of the European Commission (Institute for the Protection and Security of the Citizen), European Innovation Scoreboard 2007 Comparative Analysis Of Innovation Performance, 2008, s. 1.

⁶ Age, s.3.

İnovasyon açısından bakıldığında ise tıpkı rekabetçilik sıralamasında olduğu gibi oldukça gerilerde, 63. sırada yer almakta. Bu da gösteriyor ki rekabet gücünün artması gerekirken maalesef gerilediğidir. Ortaya çıkan sonuç ise ülkelerin rekabet gücü ile inovasyon performansı arasında doğru yönde bir ilişki olduğudur. Bu sebeptendir ki gelişmiş ülkelerin rekabet gücünün yüksek olması inovasyona verdikleri önemin bir göstergesidir. Sıralamaya tekrar bir göz atarsak 2007-2008 yılları arasındaki ilk 3 ülkenin 2008-2009 yılları arasında da değişmediği görülürken ilk 10' da AB'ye üye ülkeler arasında kayrılar olduğu dikkat çekmektedir.

Raporda; Türkiye'nin bu yıl 10 sıra gerilediği, ancak nispeten yüksek rekabet karakterinde olan geniş pazarı ile fayda sağladığı belirtilmiştir. Bununla birlikte insan kaynaklarının temelden verilecek olan en iyi eğitim ve sağlık koşulları ile düzeltilmesi, altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi, kamu kurumlarında şeffaflığın ve etkinliğin kuvvetlendirilmesi gibi temel sorunların çözülmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.⁷

Country/Economy	GCI 2008-2009 rank	GCI 2008-2009 score	GCI 2008- 2009 rank (among 2007 countries)*	GCI 2007- 2008 rank	İnr.ovaiton Factors
United States	1	5,74	1	1	1
Switzerland	2	5,61	2	2	2
Denmark	3	5,58	3	3	7
Sweden	4	5,53	4	4	6
Singapore	5	5,53	5	7	11
Finland	6	5,50	6	6	5
Germany	7	5,46	7	5	4
Netherlands	8	5,41	8	10	9
Japan	9	5,38	9	8	3
Canada	10	5,37	10	13	16
Hong Kong SAR	11	5,33	11	12	21
United Kingdom	12	5,30	12	9	17
Turkey	63	4,15	62	53	63

Kaynak World Economic Forum © 2008, Global Competitiveness Index rankings and 2007-2008 comparisons

⁷ Klaus Schwab, Michael E. Porter, The Global Competitiveness Report 2008-2019, World Economic Forum, Geneva, Svvtizlerland, 2008 s.21.

Tüm bu veriler, olumsuz nitelendirilecek sonuçlara rağmen ülkemizde inovasyon adına yapılan çalışmalar ve kat edilen mesafeler vardır. Gerek kamu gerekse özel sektörde bu konuyla ilgili farkındalık yaratacak eğitimler, seminerler düzenlenmekte, Avrupa'da 7 ülkede faaliyet gösteren Technopolis Group gibi kuruluşların Türkiye'de de faaliyet göstermesi ile birlikte bu farkındalık artırılmaya çalışılmaktadır. Bu kuruluş, 1989 yılında kurulan ve inovasyon stratejileri geliştirme, uygulama ve değerlendirme konularında lider konumda olan bir kuruluştur. Tikiye'de Ankara'daki ofisiyle çalışmalarını sürdürmektedir. Ülkemizde inovasyon adına oluşan ve aynı zamanda Technopolis Türkiye tarafından da danışmanlık, eğitim ya da araştırma hizmeti şeklinde desteklenen önemli girişimler şunlardır.

*A Mersin Bölgesel İnovasyon Stratejisi. **

*A ANSİAD (Antalya İnovasyon Seferberliği). **

*A ODTÜ Teknokenti. ***

*-A Adana Sanayi-Üniversite Ortak Araştırma Merkezi. ***

*A TED- Ankara Koleji Bilim insanı Yetiştirme Programı. ***

*A Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu 'na Teknoloji ve Tasarım Programı 'nın inovasyon Modülünün Geliştirilmesi. ***

*A TÜSİAD ' ın Türkiye 'nin 8 Bölgesinde Sektörel İnovasyon merkezlerinin ve Ağının Kurulumu. ***

*A Ulusal İnovasyon Girişimi. ***

**Tecnopolis Group Ulusal Kalkınma için Odaklanılması Gereken Alan: Bölgesel İnovasyon ve*

*Inovatif Kümelenmeler, ** Tecnopolis Group.*

Sayılan tüm bu girişimler tabii ki gelecek için önem arz etmekte ve desteklenerek yeni çalışmaların yolunu açması beklenmektedir. Ayrıca zaman zaman ülkemiz bilim adamlarının yaptığı çalışmalar dünya basınında yer almakta, ne yazık ki ülkemiz gündeminde hak ettiği ilgiyi bulamamaktadır.

Bilkent Üniversitesi Nanoteknoloji Araştırma Merkezi Direktörü ve Fizik Bölümü öğretim üyesi Prof. Dr. Ekmel Özbay doğada bulunmayan ancak üretilebilen ve ışık kırılma özellikleri negatif olan malzemelerdir diye tanımlanan "metamalzemeler" üzerine yapmış olduğu çalışmalarla Avrupa Birliği'nin en prestijli bilim ödülü olan Descartes'a layık görülmüştür. Birçok farklı kullanım alanı olan bu yapıların, sadece DVD yazma ve okumada kullanılması dahi DVD'lerin kapasitesini 1000 kat arttırabilecek ve 100 Terabyte bilginin tek bir diske yazılması mümkün olacaktır. Bu yaklaşık olarak 25.000 sinema filminin tek bir DVD'de saklanması demektir. ⁸

⁸ Türkiye Bilimler Akademisi Resmi İnternet Sayfası, "Prof. Dr. Ekmel Özbay, Descartes Bilim Ödülü Kazandıran Çalışmalarını TÜBA'ya Anlattı", <http://www.tuba.gov.tr/haber.php?id=19>

İşte bu çalışma, ülkemizde de bilim adına ilklere imza atılabileceğinin bir göstergesidir. Bu tarz örneklerin artması, özellikle kaynağın ülke içi olması konusunda, kuşkusuz kamuya ve özel sektöre büyük iş düşmektedir. Öncelikle dışarıya kayan beyin göçümüzün geri dönüşü sağlanmalıdır. Yenilik adına yapılan ufakık çalışmaların üzerinde önemle durularak ortaya atılan fikirlerin inovasyon olma eğilimli olduğu unutulmamalıdır. Önemli olan, sadece üretilen fikirler değil, fikirlere sahip çıkılması ve bu fikirlerin gerekli yerlere ulaşması için iletişim kanallarının son derece güçlü ve kolay yapıda olmasıdır. Şimdi de ülkemizde yayınlanan bir çalışmaya göz atalım;

BROP(Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Operasyonel Programı) ile Ulusal Stratejik Dokümanların Uyumı

Doküman	Yıllar	Temel Müdahale Eksenleri		Müdahale Alanları	
		Tematik	Bölgesel	Tematik	Bölgesel
9. Kalkınma Planı	2007-2013	Rekabet gücünün artırılması	Bölgesel kalkınmanın sağlanması	İş ortamının iyileştirilmesi	Yerel dinamikler ve içsel potansiyellere dayalı kalkınmanın gerçekleştirilmesi
		İstihdamın artırılması		<i>AR&GE ve inovasyonun geliştirilmesi</i>	
				Sanayi ve hizmetlerde yüksek katma değerli üretim yapısına geçişi sağlamak	
				İş piyasasının geliştirilmesi	
Orta Vadeli Program	2007-2009	İşletmelerin rekabet güçlerinin artırılması	Bölgesel kalkınma ve bölgesel farklılıkların azaltılması	Girişimciliğin desteklenmesi	Bölgeler arası göç eğiliminin bölgesel merkezi niteliği hız olan merkezlere yönlendirilmesi
				<i>İnovasyonun, verimliliğin ve teknolojinin efektif kullanımının desteklenmesi</i>	
				Finansal araçların çeşitlendirilmesi	
				İşletmeler arasındaki fiziksel ve teknolojik altyapının iyileştirilmesi ve işletmeler arasındaki işbirliğinin artırılması	
				Kurumsallaşmanın yaygınlaştırılması	

KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı	2007-2009	KOBİ'lerin katma değerdeki paylarını ve rekabet edebilirliklerini artırmak	Türkiye'deki KOBİ'lerin rekabet güçlerinin artırılması	Bankacılık sistemindeki toplam krediler içerisinde KOBİ'lere ayrılan kredi paylarının artırılması	Ulusal ölçekte Türk KOBİ'lerinin problemlerinin çözümüne ilişkin tedbirler
		KOBİ politikası	Bölgesel bir ayırım olmaksızın KOBİ'lerin kalkınmasını sağlamak	KOBİ'ler ile hizmet sağlayıcılar arasındaki iletişim ve etkileşimi sağlayarak yapılan desteklerin etkinliğini temin etmek Transfer kapasitesi ve kaliteyi geliştirmek Firmaların teknoloji altyapılarının geliştirilmesi için kullanılan eğitim, danışmanlık ve AR&GE alanlarındaki desteklere yoğunlaşılması Girişimciliğin geliştirilmesi İşletmelerin geliştirilmesi KOBİ'lerin uluslararası piyasalara entegrasyonu İş ortamının iyileştirilmesi Teknoloji ve inovasyon kapasitesinin artırılması	Bölgesel bir farklılık olmaksızın KOBİ'lerin gelişimini sağlamak
Bilgi Toplumu Stratejisi	2006-2010	Sosyal dönüşüm	Küresel pazarlarda rekabet edilebilir bilişim sektörü	Bilişim teknolojilerinin iş ortamında yayılması Vatandaş odaklı hizmet dönüşümü Kamu yönetiminde modernizasyon	Rekabet edilebilir, erişilebilir ve ucuz iletişim alt yapısı ve hizmetleri

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından 2007 Ekim ayında yayınlanan Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Operasyonel Programı (BROP)'nda, program ile ulusal stratejik dokümanların uyumu yukarıdaki tablo ile ifade edilmiştir. Program, sektörel olarak imalat sanayi ve turizm sektöründe faaliyet gösteren küçük ve orta ölçekli işletmeler, bilgi toplumu, araştırma geliştirme ve ino-

Organisational Chart Tracing Evolution Lines of The National Innovation Governance System

BYTK	: Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu
MoF	: Maliye Bakanlığı
STB	: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
HM	: Hazine Müsteşarlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu
TÜBA	: Türkiye Bilimler Akademisi
TÜRKAK	: Türk Akreditasyon Kurumu
TPE	: Türk Patent Enstitüsü
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Başkanlığı
TTGV	: Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı

R&D Institutes : AR&GE Enstitüleri

Organisational Chart Tracing Evolution Lines of The National Innovation Governance System ifadesini şu şekilde adlandırmak mümkündür. “Ulusal İnovasyon Yönetişim Sistemi Gelişim Yolunun Örgütsel Şeması”. Tablo incelendiğinde merkezi kuruluşların ağırlıkta olduğu, Cumhurbaşkanı başta olmak üzere Başbakan’a bağlı birimlerin sayıldığı ve bir bakıma inovasyon konusunda koordine bu kuruluşlar arasında olacağı bir yapılanma sergilenmiştir. Ulusal düzeyde ifade edilen bu örgütlenme şeklini biz iki bölüme ayırarak incelersek yani yerel ve merkez dersek durum biraz daha netleşecektir. O halde diyebiliriz ki üniversiteler, firmalar ve AR&GE Enstitüleri dışındaki tüm birimlerin merkez odaklı örgütlenmeyi ifade edeceği, merkezi kuruluşlar içindeki ağırlığına şüphesiz TÜBİTAK başta olmak üzere DPT, TÜİK, BYTK gibi kuruluşların üzerinde olacağı görülmektedir.

Şöyle ki DPT ile 1960’lı yıllarda başlayan planlı kalkınma dönemi günümüze dek devam etmiş o tarihten itibaren Kalkınma Planları Türkiye için vazgeçilmez nitelikte olmuştur. Artık inovasyon terimi bu planlar içinde yerini almaya başlamış ve 9. Kalkınma Planı’nda önemli ölçüde yer verilmiştir. TÜİK ise yıllar boyu süregelen istatistik misyonunu daha da güvenli kılan çalışmalarla

desteklemeyi hedeflemiş artık projeksiyonlara gereken önemi veren bir anlayışa bürünmüştür. BYTK ve TÜBİTAK gibi kuruluşlar ise zaten doğrudan teknoloji ve bilim alanındaki gelişmelere hem en yakın hem de en hazır olması gereken kuruluşlardır.

Ancak bu tarz kuruluşlar örgütleniş yapıları bakımından tamamen merkez odaklı faaliyet göstermektedirler. Türk Kamu Yönetimi'ne bakıldığında genel olarak merkeziyetçi bir anlayışa sahip olunması bunu açıklayan bir durum olsa da özünde yerel yönetimleri içinde barındıran bir sisteme sahibizdir. Muhakkak ki her iki yönetimin de (merkezden yönetim yerinden yönetim) faydaları ve sakıncaları vardır. Ancak etkili ve aktif bir merkezi idarenin denetimi altında yerele sağlanan imkanlar genişletildiğinde önce yerel, daha sonra bölgesel anlamda ortaya çıkacak kazanımlar nihayetinde ülkenin bütününe nüfuz edecektir. Yani bir bakıma inovatif bütünlük sağlanacaktır.

İllerde kamunun daha doğru bir ifadeyle merkezin gücünün toplandığı yer olan Valilikler, salt sahip olduğu yetkilendirilmeler ile değil üretkenlik ile de aktif hale getirilebilir olmalıdır. Vilayet adı olarak dillerde yer edinen ve taşrada hangi konu olursa olsun ilk akla gelen ve başvuru alan ilk yer olan Valilikler, aslında yukarıda adı geçen ve yerel düzeyde örgütlenmiş olan yapılar arasında eşgüdümü sağlayacak bir birime de sahiptirler.

4- İL PLANLAMA VE KOORDİNASYON MÜDÜRLÜKLERİ İLE İNOVASYON

Başta önceki olursak Oslo Kılavuzu'nda dikkat çeken noktaları belirtirken birtakım kavramların altını çizerek vurgulamıştık. Bunlar “kamu araştırma kurumları”, “yerel düzeyde kamu araştırma kurumları”, “istatistiksel sistemlerin göreceli zayıflıkları”, “ulusal istatistik büroları” v.b. Bu kavramlar aslında bize hiç yabancı olmayan bazı kuruluşlar ve birimler hakkında ipucu vermektedir. Bunlardan birkaçı yine TÜİK, DPT, TÜBİTAK gibi merkezi kuruluşlar ile şüphesiz ki taşra düzeyinde faaliyet gösteren Valiliklerin İPKM gibi birimleridir.

İPKM Ter son dönemde ulusal çalışmalarla da gündeme gelmiş belki de gün yüzüne çıkmalarının gerektiği anlaşılmıştır. 28 Haziran 2008 tarih ve 26920 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ekli Orta Vadeli Program (2009-2011)'da; merkezi ve yerel kurumlar arasındaki işbölümünün etkinleştirilmesi ile yerel düzeydeki kuruluşlar arasındaki koordinasyonun desteklenmesi amacıyla İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin insan kaynakları ve teknik kapasitelerinin artırılması sağlanacaktır şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir.¹¹

¹¹ R.G., 28.06.2008, Sayı 26920

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, 13 Şubat 2008 tarihinde AB Resmi Gazetesinde yayımlanmış olan "2008 Katılım Ortaklığı Belgesi"ne karşılık olarak kamu kurum ve kuruluşlarımız katkılarıyla hazırlanan "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2008) Taslağı"na da girmiş bulunmaktadır.¹²

Taslak 31 Aralık 2008 tarih ve 27097 sayılı 5. mükerrer Resmi Gazetede yayımlanarak Yürürlüğe girmiştir. "Fasıl 22 Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlıklı kısım, öncelik 22.2'de Gelecekte Uygulanması Muhtemel Topluluk Uyum Politikasına Yönelik Olarak, İdari Kapasitenin, Merkezi, Bölgesel ve Yerel Düzeyde Arttırılması kapsamındaki uyum takvimini ifade eden Tablo 22.2.1'de İPKM'lere de yer verilmiş, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin yetki ve kapasitelerinin arttırarak il düzeyindeki planlama, programlama, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin güçlendirilmesi ve İl Koordinasyon Kurullarının daha etkin çalışmasının sağlanması kapsamında, takvimin yürürlük tarihi 2009 ve sorumlu kurum da İçişleri Bakanlığı olarak belirtilmiştir.

Öncelik 22.2 /Tablo 22.2.1

No	Yürürlükteki AB Mevzuatı	Taslak Türk Mevzuatı	Kapsam	Sorumlu Kurum	Yürürlük Tarihi
4	1083/2006 sayılı Tüzük	3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği ile ilişkili diğer ikincil ve üçüncül düzenlemeler	İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin yetki ve kapasitelerinin arttırılarak il düzeyindeki planlama, programlama, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin güçlendirilmesi ve İl Koordinasyon Kurullarının daha etkin çalışmasının sağlanması	İçişleri Bakanlığı	2009

Birçok önemli görevin üstlenildiği ve yapısal olarak güçlendirilmesi öngörülen İPKM'leri daha yakından tanıyalım. İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Valilik kuruluşu içinde yer alan ve kalkınma planları ve yıllık

¹² "Mesleğimiz Ulusal Program Taslağında",/12 Ekim 2008) http://www.ilplanlamauzmanlari.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=7&limitstart=7 (15 Aralık 2008)

programlarda belirtilen görev ve hizmetleri yürütmek amacıyla kurulmuş olan birimlerdir. Müdürlüğün 13.07.1988 tarih ve 19871 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nde belirtilen görevlerinden bir kısmını belirttikten sonra bu görevlerden üçü hakkında kısa bir bilgi verelim.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü’nün görevleri:¹³

> İl’in ekonomik ve sosyal yapısını belirlemek amacıyla araştırmalar yapmak, ilgili resmi ve özel kuruluşlardan toplanan bilgilerden faydalanarak il envanterini hazırlamak.

> İldeki kamu kuruluşlarınca üst kademelere gönderilecek yatırım tekliflerini inceleyerek varsa aralarındaki uyumsuzluk veya çelişkileri tespit etmek ve bir rapor halinde durumu İl Koordinasyon Kuruluna sunmak.

> Plan-program uygulamaları ile yıllık programlarda yer alan ildeki kamu yatırımlarını izlemek, ortaya çıkan ve koordinasyonu gerektiren sorunları belirlemek, çözümlenmesi için gerekli tedbirleri tespit ederek valiliğe bildirmek ve çözümlenmesine yardımcı olmak,

> Ekonomik girişimlere katılanlar ile benzeri girişimlere katılacak olanlar için gözleme ve uygulamaya dayalı eğitim çalışmaları düzenlemek, plan, program, ekonomik ve sosyal kalkınma konularında il kuruluşlarının eğitim programları arasında uyum sağlamak,

> Valiliğin ekonomik konulara ilişkin brifing dosyalarını, gerekli tablo ve grafikleri hazırlamak.

Müdürlüğün bu görevleri dışında üzerinde önemle durulması gereken o üç görevi

özetle şunlardır.

- ✓ İl Koordinasyon Kurulları
- ✓ İLEMOD / İl Envanteri
- ✓ Brifing

> İl Koordinasyon Kurulları, ildeki yatırımcı kuruluşların yapmış oldukları projelerin takip edilerek her yıl Mart, Haziran ve Ekim aylarında yapılan toplantılarda hazırlanan raporlar çerçevesinde değerlendirilmesidir. Bu raporlar toplantı sonrası varsa alınan kararlarla birlikte tutanak halinde DPT’ye de gönderilmektedir. Yeni dönemde ise veri girişlerinin elektronik ortamda yapılması ve hizmette etkinliğin sağlanması için DPT, İKİS (İl Yatırımlarını İzleme

¹³ R.G., 13.07.1988, Sayı 19871.

Sistemi) adını verdiği bir proje başlatmış ve sonraki aşamada TÜBİTAK ile de desteklenmesi öngörülen bir altyapı hazırlamıştır. İKİ S bu açıdan yerel düzeyde faaliyet gösteren İPKM gibi birimlerin merkezi kuruluşlarla koordineli çalışması için önemli başlangıçlardan birisidir.

> İLEMOD web tabanlı bir sistem olup, İTe özgü temel nitelikteki bilgiler (eğitim, sağlık, ulaştırma, nüfus, ekonomi) başta olmak üzere hayli geniş istatistik tablolarının yer aldığı bir veri tabanıdır. Her yıl düzenli olarak güncellenmekte veri girişleri takip edilmektedir.

> Brifingler ise bir bakıma İKİS ve İLEMOD'un sentezi niteliğinde olup detaydan arındırılmış ve yılda iki defa hazırlanan bir çalışma niteliğindedir.

Adı geçen üç görevin yerine getirilmesine ilişkin başlatılan projeler sonuçlandırılıp başarıya ulaştığında brifingler İLEMOD kapsamına, İLEMOD ise İKİS kapsamına alınacaktır. Böylece İPKMter tarafından sunulan bu hizmetlerde etkinlik sağlanmış olacaktır.

Buradan çıkan sonuç şudur; İPKMter; Orta Vadeli Program ve 2008 Ulusal Program Taslağı'nda yer almasıyla, yönetmelikte tamamı ifade edilen ancak burada birkaçına yer verilen ve sıralanan diğer görevleriyle, gerek Oslo Kılavuzu'nda belirtilen anahtar kelimelere uyumunu, gerek kalkınma planlarında öncelik verilen bölgesel kalkınmada üstlenebilecek rolleri olduğunu, gerekse yerelde, yerel kuruluşlar arasında, ülke bazında ise merkezi kuruluşlar ile yerel arasında eşgüdümü ve koordinasyonu sağlayabilecek yapıda birimler olduğunu göstermektedir. Hatta zaman içindeki gelişimle birlikte belki de bu birimler, Türkiye'nin İnovasyon Politika Eğilimleri ve Değerlendirme Raporu'nda ifade edilen ulusal inovasyon yönetişimi tablosunda kendine ait bir yer de bulabilecek konuma geleceklerdir.

Şu halde yapılması gereken, birtakım yasal mevzuat değişiklikleri ile İPKM Tere etkinlik kazandırmak, yerel bazda bir araştırma kurumu olmasını sağlamak, bulunduğu il ve bölgede inovatif faaliyetlere öncülük etmesi açısından da gerek insan kaynakları gerekse donanım açısından da desteklenmeleridir. Zaten yıllardan beri süregelen birikimi ve tanımlanan işlerdeki tecrübesi ile hâlihazırda olan bu birimlerin böylesine aktif konularda görev alması, yaptıkları çalışmaların daha kullanılır olması, gözle görülür bir dinamizmi de beraberinde getirecektir.

Aksi durumda birçok kurum ve kuruluşa sahip olmamıza rağmen özellikle “merkez odaklı bilgi” çalışma anlayışımızdan ötürü, istenilen bilgileri toplamak hem zaman almakta hem de bu bilgilere hızlı ve güvenilir bir şekilde ulaşmak tam anlamıyla mümkün olamamaktadır. Projeksiyonlar oluşturmakta yetersiz kalınmakta, ulusal düzeydeki istatistiklere çok daha hızlı ulaşılırken yerel düzeydeki bilgilere ulaşmak maalesef zorlaşmaktadır. Oysaki hizmet tüm ülkeye

sunulmakta, sunulan her bir hizmetin de mutlaka bir gerekçesi ve sonucu olmaktadır.

Yine de son yıllarda Türkiye’de birçok anlayış değişmekte, kamu kesiminde süregelen reform çalışmaları gelecek için faydalı görünmektedir. Bu çalışmalardan birkaçı “4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu”, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” dur. Kimisi yerel düzeyde kalkınmayı, kimisi kamu yönetiminde saydamlığı amaç edinen bu reformlar ileriki düzenlemeler için kuşkusuz birer altyapı niteliğindedir.

Değişen ve gelişen bu kamu yönetimi anlayışına paralel olarak teknolojinin de kamu kesimindeki payının giderek arttığı görülmektedir. Hedef, sadece vatandaşa sunulan hizmetlerin değil, idarenin kendi içindeki işlemlerinde de etkinlik ve verimin sağlanması yönündedir. E- Devlet anlayışı bu sürecin sadece bir başlangıcıdır. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarınca Online olarak sunulan kamu hizmetleri yanında pilot bakanlık olarak seçilen ve internet üzerinden erişim sağlanan bir sistemle iç yazışmalarını büyük ölçüde sistem üzerinden gerçekleştiren İçişleri Bakanlığı bu sürece birer örneklerdir.

Özetle bir ülkenin sürdürülebilir ekonomik büyümeyi yakalaması; işsizlik ve bölgesel farklılıklar başta olmak üzere toplumsal sorunların çözülebilmesi ve yaşam kalitesinin yükseltilebilmesi inovasyon performansını arttırmasıyla mümkündür. İnovasyona dayalı kalkınma ve büyümede öncelikle ele alınması gereken konu ise ilgili tüm kesimlerde inovasyonun ne olduğu ve ne denli önemli olduğu konusunda farkındalığın oluşturulması başta hükümet olmak üzere tüm kamu ve özel sektör kuruluşlarında inovasyona dayalı kalkınma ve büyüme politikalarının benimsenerek bu politikalar doğrultusunda sisteme işlerlik kazandırılmasıdır.¹⁴

5- ÖNERİLER VE SONUÇ

Avrupa Birliği üyelik sürecinde önemli reformlar gerçekleştirme eğiliminde olan ülkemizde bölgesel kalkınmanın ve yerel düzeydeki atılanların sağlanabilmesi için planlama kavramına büyük ihtiyaç olduğu aşîkârdır. Özellikle AB ülkelerinin uzun zaman önce başlatmış oldukları ve bir politika haline getirdikleri yerel bazda kalkınma ve inovasyon girişimleri şu anki gelişmişlik düzeylerinin bir tesadüf olmadığını göstermektedir. Bu sebeple Avrupa Birliği’nde çok uluslu araştırma ve teknoloji geliştirme projelerinin desteklendiği bir toplu

¹⁴ Rekabet Forumu (REF)- TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi, Ulusal İnovasyon Girişimi Lkim-2006 İnovasyon Çerçeve Raporu, 2006. s.4E

luk programı olan Çerçeve Programları kapsamında, ülkemizde de önemli projeler üretilecek, programdan destek sağlanmalı, bilimsel ve teknolojik temelli rekabet edilebilirliğe ulaşma yolunda adımlar atılmalıdır.

TÜBİTAK verilerine göre; Türkiye'nin 6. Çerçeve Programı'ndaki genel başarı oranı %15,4'e ulaşmıştır. Bu oran başlangıçta düşük gibi görünse de Türk kurumlarının katıldıkları proje ortaklıklarının son 2 yıldaki desteklenme oranının %10,5'ten % 18,8'e çıkması bundan sonraki süreç için olumlu nitelendirilecek bir gelişmedir. Ayrıca, 1 Ocak 2007' de yürürlüğe giren 7. Çerçeve Programına ilişkin ilk 4 yıllık süre için taahhüt edilen 164 milyon Euro'nun, 7. Çerçevenin birinci yılında % 175'inin geri alınarak, eşik değeri geçen proje sayısının 175'ten 394'e çıktığı, %85'lik bir başarı oranının yakalandığı ifade edilmiştir.

O halde gelecekteki olası güzel sonuçlar, öncelikle farkındalık hadisesinin gerçekleşmesinin ardından başlayacaktır. Buradaki görev tabii ki aslında herkese düşmektedir.

Birey olarak başlayan farkındalık hadisesi ülke çapında sağlanabilmelidir. Bu yüzden öncelikle bilginin paylaşıldıkça bilgi değeri taşıdığı göz önüne alınmalı üretken bir model anlayışı yönetime de yansıtılmalıdır. Ayrıca,

> İnovasyon öncelikle yabancı bir kelime olmaktan çıkmalı başta gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm dünya devletlerinin bu kavram üzerinde ne kadar önemle durdukları örnek alınmalıdır.

> Kamuda sürekli gündemde olan reform çalışmalarının içine inovasyon dahil edilmeli öncelikler arasında gösterilmelidir.

> Değişen kamu yönetimi anlayışından hareketle, geleceğe yönelik sağlam temeller üzerine hizmet edinmeyi amaç edinen kurumlar uzmanlaşmaya dayalı bir personel rejimi izlemekte ve bunun olumlu sonuçlarını da kısa bir zaman içinde almaktadırlar. Buradan hareketle kamu personel rejiminde uzmanlaşmaya önem verilmelidir.

> Günümüz kamu yönetiminde, istikrar için yapılan reformlar, sadece yeni teşkilatlanmaya gidilmesi şeklinde değil, İPKM gibi bilgi ve birikimi uzun yıllara dayanan birimlerin revizyona tabi tutulmasıyla da sağlanabilir. Örneğin İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, Plan ve Koordinasyon Merkezi haline getirilerek kamu yatırımlarının ildeki planlanmasını sağlayan etkili bir mekanizma haline dönüştürülebilir.

> Kuruluşu 1963'lere dayanan ve sadece zaman zaman gündeme gelen İPKM'ler, bundan böyle sunmuş oldukları İKİS, İLEMOD gibi hizmetlerle, bölgesel kalkınma ve istikrar konusunda karar sürecine katılımı sağlanan,

yerel düzeyde yenilik çabalarını koordine eden, araştırma ve incelemeler ile sonuç üretebilen aktif müdürlükler haline dönüştürülerek sahip olduğu uzman personel ve kurumsallaşmış yapısıyla yasal bir statüye kavuşturmalı kalkınma planları, yıllık programlar, yerel düzeyde araştırma ve inceleme gibi konularda yetkilendirilmelidir.

İnovasyon, her ne kadar özünde yenilik olarak ifade edilen bir kavram olarak görülse de hatta zaman zaman, icat, teknoloji, ar-ge, v.b. gibi kavramlarla karıştırılsa da, yazının başında ifade edildiği gibi aslında her şey bir fikirle başlamakta ve sayılan bu kavramların bile kendi içlerinde bu fikirler sayesinde bir inovasyon yakalayabilecekleri aşikar olduğu görülmektedir.

İnovasyona ulaşma yolunda ise; nasıl ki insanlar bir lokantaya girdiklerinde şikâyet kutusu ile karşılaşılıyorlarsa ya da bazı araçlar üzerinde hatam varsa şu numarayı arayabilirsiniz deniyorsa işte inovasyon için sağlanacak iletişim kanalları da benzer şekilde hızlı ve etkin olmalıdır. Kim bilir belki de zaman içinde dilek kutusu, şikâyet kutusu derken bir de bakmışsınız inovasyon kutusu diye kutucuklar ortaya çıkıverir.

KAYNAKÇA

Elçi Şirin, İnovasyon Kalkınmanın ve Rekabetin Anahtarı, Technopolis Group, Ankara, 2007.

Mesleğimiz Ulusal Program Taslağında, (2 Ekim 2008).

http://www.ilplanlamauzmanlari.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=7&limitstart=7%20, (15 Aralık 2008).

Rekabet Forumu (REF) - TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi, Ulusal İnovasyon Girişimi Ekim- 2006 İnovasyon Çerçeve Raporu, 2006.

R.G., 13.07.1988, Sayı 19871.

R.G., 28.06.2008, Sayı 26920.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bölgesel Rekabet Edilebilirlik Operasyon?! Programı, Ankara, 2006.

Schvab Klaus, Porter Michael E. The Global Competitiveness Report 2001-2009, World Economic Forum, Geneva, Svitzerland, 2008.

The Economist Intelligence Unit 2007, İriovation: Transformine The W av Business Creats, 2007.

TÜBİTAK (OECD ve Eurostat Ortak Yayımı), Oslo Kılavuzu Yenilik Verilerinin Toplanması ve Yorumlanması İçin İlkeler, 2006.

Türkiye Bilimler Akademisi Resmi İnternet Sayfası, Prof. Dr. Ekmel Öztay, Descartes Bilim Ödülü Kazandıran Çalışmalarını TUBA'ya Anlattı, <http://www.tuba.gov.tr/haler.php?id=19>

UNU-MERIT and Joint Research Centre of the European Commision (Instute for the Protection and Security of the Citizen), European Inovation Sconhoiard 2007 Comparative Analysis Of Innovation Performance, 2008.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE TARAFSIZLIK

Nazım KARTAL*

Yılmaz DEMİRHAN*

GİRİŞ

Kamu yönetiminde kamu gücünü elinde bulunduranların (kamu görevlilerinin) uyması gereken ilkelerden birisi olan tarafsızlık, “eşitlik” ilkesinin bir sonucu ve onun bir uzantısıdır.¹ Tarafsızlık, kamu görevlilerinin kanaatlerine göre hareket etmemelerini ifade eden bir kavramdır.²

Kamu görevlilerinin taraflı davranışlarda bulunması hem etik değerlere aykırı hem de yasalara göre suçtur. Kamu görevlilerinin dil, din, renk, ırk, siyasi düşünce, felsefi inanç, mezhep, kişisel yakınlık ve benzeri sebeplerle ayırım yapması yasaktır. Ülkemizde en yaygın görülen taraflı davranışlardan birisi siyasal kayırmacılıktır. Siyasi partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde haksız yere menfaat sağlamalarına “siyasal kayırmacılık” denir.³ Bu davranış siyasi kanattan gelebileceği gibi normal memurlar tarafından da yapılabilir. Bunun için kamu kesiminde çalışanlara siyasi partiye üye olma, seçim kampanyalarına katılma, siyasi amaçlı gazete çıkarma, memurluk dolayısıyla elde edilen bilgileri siyasi amaçla sızdırma vb. alanlarda bazı yasaklar ve kısıtlamalar getirilmiştir. Burada amaç memurun tarafsızlığını sağlamaktır.⁴ Siyasal kayırmacılık dışında “akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm) da çok sık rastlanan, tarafsızlığa aykırı davranışlardır.⁵

* Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Araştırma Görevlisi.

¹ Kemal Gözler, İdare Hukuku (2. Gilt), (Bursa: Ekin Yayınları, 2003), S. 285.

² Onur Karahanoğulları. Kamu hizmeti. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2002), s. 204

³ Coşkun Can Aktan, Temiz Toplum Ve Temiz Siyaset, (İzmir: T Yayınları, 1994), s. 32-33.

⁴ Öznur Yüksel, İnsan Kaynakları Yönetimi, (Ankara: Gazi Üniversitesi İİBF Yayın, 1997), s.

⁵ Aktan, a.k., s. 32-33

Dinsel konulardaki tarafsızlık ise “laiklik ilkesi”ni oluşturmaktadır.¹ Laik bir düzeni benimsemiş olan ülkemizde de hiçbir dine ve mensuplarına kural olarak ayrıcalık tanınmaz veya bazı haklardan mahrum bırakılamaz. Kamu görevlilerinin de dinsel veya mezhebe yönelik ayırım yapmaları yasaklanmıştır. Kamu faaliyetlerinde din, kurucu ve belirleyici bir unsur olmamalıdır. Nitekim anayasamızın “eşitlik ilkesi”ni düzenleyen onuncu maddesinde “din”e dayalı ayırımın yapılamayacağı belirtilmiştir.²

Çalışmada Tarafsızlık konusu şu alanlarda incelenmiştir:

- *Kanun önünde tarafsızlık, o Kamu hizmetinin sunumunda tarafsızlık,
- *Kamu hizmetine girişte tarafsızlık,
- * Kamu görevlilerinin birbirlerine karşı tarafsızlığı.
- *Meşru ayrımcılık

1. KANUN ÖNÜNDE TARAFSIZLIK

Anayasamızın “Kanun Önünde Eşitlik” başlığını taşıyan 10. Maddesinde “herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır” denilerek kanun önünde tarafsızlığın boyutları ortaya konulmuştur.

Öncelikle yasaları oluşturan devletin siyasi kanadından başlayarak tarafsızlık ilkesine uyulması gerekir. Birilerinin veya bir kesimin, bir dinin veya mensuplarının, bir ırkın, bir siyasi düşüncenin veya mensuplarının vb. yararına veya zararına kanun çıkarılmamalıdır.

Bununla beraber hâkimler görevlerinde tamamen bağımsız ve anayasaya, kanunlara ve hukuka uygun bir biçimde eşitlik, tarafsızlık ve laiklik ilkesine uygun olarak karar vermelidirler. Anayasamızda geçen “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere veya hâkimlere emir ve talimatname veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında yasama meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.” Düsturu mahkemelerin ve hâkimlerin tarafsız bir şekilde çalışmasını sağlamak içindir.³

¹ Karahanoğulları, s. 205.

² Karahanoğulları, s. 205

³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 138

Tarafların karşılıklı hak ve sorumluluklarını, getirdiği adil hükümlerle düzenleyen yasaların, bağımsız ve tarafsız hâkimler tarafından uygulanması sonucu, ortaya adalet dediğimiz ulvi değer çıkacak ve toplumda bir kültür olarak benimsenip yerleşen “adalete saygı” bilinci ile de bu değer korunup geliştirilecektir. Adil yargılanmanın gerçekleşmesinde, varlığına ihtiyaç duyulan iki önemli unsurdan birisi, mahkemelerin bağımsızlığı, diğeri ise hâkimlerin tarafsızlığıdır. Gerek insan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmelerde ve gerekse Anayasa ve ilgili yasalarımızda her iki kavrama ilişkin olarak önemli düzenlemeler yer almış bulunmaktadır.⁹

Adil yargılanmanın en önemli ve öncelikli unsuru hakimlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığıdır. Zira iyi hakimler, yasa kuralları iyi düzenlenmemiş olsa bile, ondan adil çözümler çıkarabilir.¹⁰

Tarafsız olma bilinç ve ahlakım yeterince benimsememiş ve bunu bir meslek kuralı olarak yaşamına egemen kılmamış bir hâkim, önce dava dolayısıyla kendisinden adalet bekleyen bireylere, sonra topluma ve en son olarak da kendisine ve mensubu bulunduğu yargı camiasına zarar verir. Gerçekten hukuka ve adalete aykırı bir karar mutlaka taraflardan birini haksız şekilde zarara sokacaktır. Toplumda huzursuzluk ve güvensizliğe yol açarak insanların ümitsizliğe düşmesine ya da yargıya gitmeden yasa dışı yollarla haklarını aramasına ve böylece yeni hukuki uyuşmazlık ve suçların ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Sonuçta toplum önünde saygınlığını ve güvenini yitirmiş bir yargı mensubu olarak bundan kendisi ve giderek içinde bulunduğu yargı teşkilatı zarar görecektir. Gerçekten kişisel düşünce, inanç ve duygularına göre insanları tasnife tabi kılan ve bu tasnifte diğerlerinin zararına olarak, kendisine yakın gördüğü kişileri koruyup gözetken ya da gelecekle ilgili beklenti veya kaygıları sebebiyle bilgi ve vicdanî kanaatlerine aykırı kararlar veren hâkim, kendisine duyulması gereken güven ve saygınlığı da yitirmiş olacaktır. Hemen belirtelim ki, bu tür kötü örnekler, çok küçük bir azınlık oluştursa bile, yargı teşkilatının tamamına mal edilerek sonuçta yargıya güvensizlik olgusunu doğurur.¹¹

O halde hâkim resmî ve özel yaşamında tarafsızlığına zarar verecek her türlü tutum ve davranıştan özenle kaçınmalı, yanlış anlaşılmalara fırsat vermemelidir.¹²

⁹ M. Zafer Erdoğan, Hâkimlerin Tarafsızlığı, http://www.vavin.adalet.gov.tr/18_savi%20icerik%20ERDOĞAN.htai (18.11.2008)

¹⁰ Erdoğan, a.k.

¹² Erdoğan, a.k.

Erdoğan, a.k.

2. KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA TARAFSIZLIK

Kamu hizmetleri kamu görevlilerinin ve kullanıcılarının kişisel kanaatlerine göre yürütülmemelidir. Dil, din, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç gibi unsurların ayırım temeli yapılmak suretiyle bir grubun kamu hizmetinden tamamen veya kısmen dışlanması veya yine bu unsurlar temel alınarak bir gruba ayrıcalık tanınması, kamu hizmetinde taraflılığı ifade etmektedir.⁴ Kamu hizmetlerinde uyulması gereken ilkeler eşitlik, ihtiyaç ve yerindelik olmalıdır.⁵ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 'Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık' başlığım taşıyan 7. maddesinde "Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararım veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar." denilerek kamu çalışanlarının tarafsızlığını şart koşmuştur.

Kamu hizmetlerinde tarafsızlığı "musluktan akan suyun sağcısı, solcusu, dincisi, laîği olmaz önemli plan musluklardan akan suyun temiz, kirli veya hiç akıp akmamasıdır" sözü öz bir şekilde ifade etmektedir.⁶

Vatandaşlar eşit bir şekilde hiçbir ayrıma ve imtiyaza sahip olmadan kamu hizmetlerine ulaşmada eşit olmalıdırlar. Örneğin vatandaşlar, kamu eğitim hizmetlerinden, kamu hastanelerinden, kamusal taşıma hizmetlerinden eşit bir şekilde yararlanmalıdırlar. Bununla birlikte kamu görevlilerinin hizmet sunumunda çeşitli şartlara uymalarında tarafsızlık ilkesine aykırı bir durum yoktur. Örneğin bir eğitim kurumuna başvuran adayların sayısı çok fazla ise eğitim kurumu bir sınav düzenleyebilir. Ya da bir hastane, önce gelen hastaya daha önce sağlık hizmeti verilebilir veya durumu ağır olan hastaya öncelik tanıyabilir.⁷

Kamu görevlilerinin görevlerini yaparken cinsiyet farkı gözetmeleri (örneğin bir erkek memurun güzel bir bayana daha nazik davranması ve işini çabucak görmesi), hizmetten faydalananların giyim ve kuşamına göre hareket etmeleri (giyimi düzgün ve zengin görünümlü olanlara daha iyi hizmet etmeleri), önemli mevkilerde olanlara hizmette ayrıcalık tanınması gibi hususlar sık rastlanan tarafsızlık ilkesine aykırı davranışlardır.

⁴ Karahanoğullan a.k., s. 204.

⁵ Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, (İzmir: Üniversite Kitabevi, 1994), s. 244.

⁶ Aktaran Karahanoğullan, a.k., s. 204.

⁷ Gözler.a.k.. s. 275-276.

Kamu hizmeti alanında tarafsızlığın amacı bir fikrin ön plana çıkarak diğerlerine karşı eşitliği zedelemesini engellemektir. Örneğin bir Fransız idare Mahkemesi kararında kamu hizmeti yürütülen bir yerde siyasi içerikli yazılar dağıtılmasının yasaklanması, kamu hizmetinin tarafsızlığının bir gereği olduğu gerekçesiyle hukuka aykırı bulunmamıştır. Burada siyasi görüş tarafsızlık (ve eşitlik) ilkesi gereği kamu hizmetinden dışlanmıştır.¹⁷

KAMU HİZMETİNE GİRİŞTE TARAFSIZLIK

Belki de tarafsızlık ilkesine aykırı davranışların en çok görüleni kamuya personel alımında görülmektedir. Kamu hizmetlerine girişte liyakat yerine tanıdık, dost, akraba, arkadaş, hemşeri ya da siyasi yalanlık gibi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıyla ayrımcılık yapılmaktadır. Bu faktörlere, mezun olunan okul ve meslek dayanışması gibi unsurlarda ilave edilebilir. Kayırmacılığın hâkim olduğu bu alanlarda çoğu zaman sınavlar bir formaliteden öteye gidememektedir. Yazı sınavların objektif olarak yapıldığı¹⁸ bazı kamu kuramlarında bile sözlü sınavlara çok fazla aday kabul edilerek kayırmacılığa olanak tanınmaktadır.¹⁹

İşe girmede tarafsızlık, açık göreve başvuranlardan görevin gerektirdiği yeterlik dışında hiçbir ayrımı yapmadan en nitelikli olan adayın işe alınmasıdır.²⁰ Kamu kuramlarına girmede, yasal engeli olmayan herkesin müracaat hakkı olmalı, adaylar arasında ayrıcalık veya dezavantaj yaratılmamak ve o pozisyonun gereklerini taşıyan en uygun adayların işe alınmaları sağlanmalıdır.²¹ Anayasamızın 70. Maddesinde bu husus şu şekilde ifade edilerek düzenlenmiştir: “Her Türk vatandaşı kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayıran gözetilemez.”

Batı ülkelerinde çok sile rastlanan sorun, işe eleman almalarda etnik azınlıklara ayrımcılık uygulanmasıdır. Örneğin ABD’de beyazlar genellikle karşı ayrımcılık yaptıkları için “Eşit Fırsatlar Yasası” adıyla bilinen bir federal yasa işletmelere belli oranlarda zenci, kadın ve ya etnik azınlık çalıştırma yükümlüğü getirmiştir.

¹⁷ Karahanoğulları, a.k., s. 206.

¹⁸ Örneğin ÖSYM’nin yaptığı yazılı sınavlar.

¹⁹ Eryılmaz, op. cit, s. 244.

²⁰ İbrahim Ethem Başaran, Örgüt Davranışı, (Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayını, 1985), s. 73.

²¹ Başaran a.k., s. 67

²² Mahmut Arslan, İş ve Meslek Ahlakı, (Ankara: Nobel Yayrı Dağıtım, 2001), s. 93.

Memur atamalarında kayırmacılık ve siyasal etkiden, objektif yarışma sınavlarına doğru bir evrim söz konusudur. Bu ölçütler daha üst görevlere çıkabilmek için de kullanıldığı görülmektedir. Ancak öyle görevler vardır ki (müsteşarlık, valilik, büyükelçilik gibi) bunlara atama yapılırken yeterlik yanında siyasal eğilimde dikkate alınmaktadır. Siyasal seçicilik yönetim piramidinin üstlerine çıktıkça artmaktadır. Bu görevler hükümet politikasının belirlenmesi hazırlanması ve yürütülmesiyle ilgilidir. Bu seviyedeki kararların alınmasına katılan yüksek memurlarda, siyasal bir nitelik kazanırlar. Tüm ülkelerde başbakan veya bir bakana siyasal görüşleri, kendisiyle uyuşan yüksek memurlarla çalışma imkânının verilmesi doğal karşılanmaktadır.⁸ Bu durum danışmanlar gibi istisnai mevkiiler içinde geçerlidir. Ancak görevin niteliklerine uygun olmak kaydıyla.

KAMU GÖREVLİLERİNİN BİRBİRLERİNE KARŞI TARAFSIZLIĞI

Memurun (genel anlamda kamu çalışanının) hizmetten faydalanana karşı tarafsız davranması kadar diğer çalışanlara karşı ve amir konumundakilerin astlarına karşı tarafsız olmaları da çok önemli bir konudur.

Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirirken (mesela bir yasayı veya yasa değişikliğini onaylarken) kamu yararından çok, benimsediği siyasi görüşlere veya kişisel çıkarlarına göre hareket etmesi, başbakanın bakanları atarken görevin gereklerini değil de kendine yalanlık derecesini dikkate alması; yine atamalarda siyasi düşünce, kişisel yakınlık, din, hemşerilik gibi unsurların dikkate alınması; yöneticilerin emrinde çalışanlara yukarıda defalarca tekrarlanan dip, ırk, renk, siyasi düşünce gibi özelliklerine göre muamele yapması tarafsızlık ilkesine aykırı davranışlara örnek olarak verilebilir. Örneğin kişisel nedenler veya özellikle siyasal görüş ayrılığı gibi nedenlerle memurlara uygulanan haksız yer değişiklikleri ve rütbe indirimleri ülkemizde olağan bir durum gibi karşılanmaktadır. Yine kurum içinde bazı memurların bu özellikleri üzerinden gruplaşmaları ve birilerini dışlamaları da görünen vakalardandır.

MEŞRU AYRIMCILIK

Eşitlik ve onun bir görünümü olan tarafsızlık ilkesine aykırı sayılmayan farklı uygulamalar söz konusu olabilir. Bu (meşru) ayrımcılık “önemli durumlardan,” “kamu yaran gereği nedeniyle” ve “kanundan” kaynaklanabilir.⁹

Farklı durumdakilere karşı farklı uygulamalar yapılabilir. Örneğin telefon aboneliğinde uzak yerlerde oturanlardan daha fazla abonelik ücreti alınması,

⁸ Acar Örnek, Kamu Yönetimi, (İstanbul: Meram Yayın Dağıtım, 1998), s. 222.

⁹ Gözler, a.k., s. 276-278.

ÇEVRE EĞİTİMİ

BELEDİYELERİN KATI ATIK YÖNETİMİNDE

Ahmet APAN*

1. GİRİŞ

Çevre sorunların birbirinden soyutlamak ve tek başlarına ele alıp değerlendirilmek mümkün değildir. Çünkü çevre sorunları, nedenleri ve sonuçları batıdan iç içe geçmiş durumdadır. Çevre sorunları çok farklı özellikler gösterebilir. Çevre sorunlarının bir özelliği doğrudan ya da dolaylı evrensel nitelik taşımalarıdır. Çevre sorunlarının önemli bir karakteri de yol açtıktan olumsuz sonuçların kalıcı olabilmeleridir.^{1 2} Bu nedenle giderilmemeleri halinde dünyada yaşayan herkesin yanı sıra gelecek nesillerin de olumsuz etkilenmesi sonucunu doğururlar.

Yeraltı kazılarından, eski uygarlıklar zamanında da insanların çöplerini attığı ve bunları kapılarının önünde ya da bir köşede biriktirdikleri anlaşılmıştır. İngiltere’de 1772’de Kral I. William şehir halkının tutumlarına öylesine sinirlenmiştir ki, askerlerine evlerden dışarı bırakılan çöplerin, küreklerle tekrar evlerin içine atılmasını emretmiştir. Bu bir anlamda, belki de; “kirlen oter” prensibim uygulayan bir yetkili bulunduğunu gösteren kayıtlı ilk örnek olmuştur. Bugün, Avrupa Birliğine üye ülkelerde kişi başına yılda ortalama 400 kg “kentsel (evsel) katı atık” çıkarılmaktadır. ABD’de ise bu rakam 1996 yılı verilerine göre yılda 750 kg’a yaklaşmakta; günlük olarak düşünöldüğünde, ortalama bir kişi günde yaklaşık 2 kg kadar evsel katı atık çıkarmaktadır. Ülkemizde ise bu değeri, kişi başı günlük 1 kg olarak tahmin edilse de; 2004 yılı TÜİK istatistiklerine göre bizde de 2 kg olduğu tespit edilmiştir.³ UÇEP (Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı) Raporuna göre Türkiye’de yılda üretilen tehlikeli atık miktarı 300.000 tondur.⁴

Mülkiye Başmüfettişi '

² Turgut, Nühket, Çevre Hukuku, Savaş Yayınevi, Yenilenmiş 2. Baskı, Ankara, Kasım 2001, s. 8.

³ ÇEVKO, Rapor, 1999.

⁴ Çevre Hizmetleri Yönetimi, TODAİE Yayın No: 302, Ankara, Nisan 2001, s. 34.

Kamu yönetiminde tarafsızlığın sağlanması konusunda son dönemlerde atılmış en önemli iki adımdan birisi devlet memurluğuna girişte merkezi sınav usulünün getirilmesi; ikincisi ise “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturulmasıdır.

İlk defa 1999 yılında Kamu Personeli Yasası’nda yapılan değişiklik ile kamu hizmetine girişte merkezi sınav sistemi getirilmiş ve bazı değişiklikler yapılarak bu günlere gelinmiştir. Bu gelişmeyi tarafsızlığın sağlanması konusunda atılmış önemli bir adım saymak gerekir.

İkinci gelişme ise 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’la kurulan Kamu Görevlileri Etik Kuruludur. Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararı gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirleyecek ve uygulamayı gözetleyecek (madde 1) olan “Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir (madde 3).”

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can. Temiz Toplum ve Temiz Siyaset; İzmir: T Yayınlan, 1994.
- Arsılân, Mahmut. İş ve Meslek Ahlakı. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2001.
- Başaran, İbrahim Ethem. Örgüt Davranışı. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayın, 1985.
- Erdoğan, M. Zafer. Hâkimlerin Tarafsızlığı, <http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergiler/dergi/18.htm> (22. 06.2004).
- Eryılmaz, Bilal. Kamu Yönetimi. İzmir: Üniversite Kitabevi, 1994.
- Gözler, Kemal. İdare Hukuku. 2; Cilt. Bursa: Ekin Yayınlan, 2003.
- Karahanogulları, Onur. Kamu Hizmeti. Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- Örnek, Acar. Kamu Yönetimi. İstanbul: Meram Yayın Dağıtım, 1998.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Kabul tarihi: 7.11.1982, Kanun No: 2709.
- Yüksel, Öznur. İnsan Kaynakları Yönetimi. Ankara: Gazi Üniversitesi ÜBF Yayın, 1997.

BELEDİYELERİN KATI ATIK YÖNETİMİNDE ÇEVRE EĞİTİMİ

Ahmet APAN*

1. GİRİŞ

Çevre sorunlarını birbirinden soyutlamak ve tek başlarına ele alıp değerlendirme mümkün değildir. Çünkü çevre sorunları, nedenleri ve sonuçları bakımından iç içe geçmiş durumdadır. Çevre sorunları çok farklı özellikler gösterebilir. Çevre sorunlarının bir özelliği doğrudan ya da dolaylı evrensel nitelik taşımalarıdır. Çevre sorunlarının önemli bir karakteri de yol açtıkları olumsuz sonuçların kalıcı olabilmeleridir.¹ Bu nedenle giderilmemeleri halinde dünyada yaşayan herkesin yanı sıra gelecek nesillerin de olumsuz etkilenmesi sonucunu doğururlar.

Yeraltı kazılarından, eski uygarlıklar zamanında da insanların çöplerini attığı ve bunları kapılarının önünde ya da bir köşede biriktirdikleri anlaşılmıştır. İngiltere’de 1772’de Kral I. William şehir halkının tutumlarına öylesine sinirlenmiştir ki, askerlerine evlerden dışarı bırakılan çöplerin, küreklerle tekrar evlerin içine atılmasını emretmiştir. Bu bir anlamda, belki de; “kirleten öder” prensibini uygulayan bir yetkili bulunduğunu gösteren kayıtlı ilk örnek olmuştur. Bugün, Avrupa Birliğine üye ülkelerde kişi başına yılda ortalama 400 kg “kentsel (evsel) katı atık” çıkarılmaktadır. ABD’de ise bu rakam 1996 yılı verilerine göre yılda 750 kg’a yaklaşmakta; günlük olarak düşünüldüğünde, ortalama bir kişi günde yaklaşık 2 kg kadar evsel katı atık çıkarmaktadır. Ülkemizde ise bu değer, kişi başı günlük 1 kg olarak tahmin edilse de; 2004 yılı TÜİK istatistiklerine göre bizde de 2 kg olduğu tespit edilmiştir.² UÇEP (Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı) Raporuna göre Türkiye’de yılda üretilen tehlikeli atık miktarı 300.000 tondur.³

* Mülkiye Başmüfettişi

¹ Turgut, Nüket, **Çevre Hukuku**, Savaş Yayınevi, Yenilenmiş 2. Baskı, Ankara, Kasım 2001, s. 8.

² ÇEVKO, Rapor, 1999.

³ **Çevre Hizmetleri Yönetimi**, TODAİE Yayın No: 302, Ankara, Nisan 2001, s. 34.

19. Yüzyılda ortaya çıkan endüstrileşme süreci ve tüketici toplumuna doğru yöneliş, toplum tarafından açığa çıkarılan atıkların miktarının çok hızlı bir biçimde artmasına neden olmuştur.⁴ Şehirsel atıkların ne yapılacağı, nasıl değerlendirileceği konusu günümüzde önemli bir sorun haline gelmiştir. En uygun çöp toplama alanları genellikle kullanılmış durumda olup, sayıları ve kullanım alanları giderek azalmaktadır.⁵ Bununla birlikte, insanların yoğun olarak yaşadığı yerleşim birimlerine yakın olan bölgelerde, atıkların karmaşık bir şekilde sıkıştırılması ile oluşan tehlikelerin gün yüzüne çıkmasıyla, atıklar nedeniyle ortaya çıkan çevre kirlenmesi problemi üzerinde daha çok durulmaya başlanmıştır.

2. Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan hızlı kalkınma dönemi, doğal kaynaklar üzerinde dönüşü olmayan tahribat ve yıkım yaratmıştır. Bu dönemde çevresel felaketlerle ilgili yapılan araştırmalar çevreyi toplumsal muhalefetin odağına yerleştirmiştir. Bu çalışmalar, sanayinin başat üretim girdilerinden olan doğal kaynakların sınırlı olduğunu ortaya çıkarmıştır. Sınırlı kaynaklar ile artan nüfus arasındaki çelişki, bir grup sanayici, işadamları ve aydınların çevre sorunları ile ilgili çalışmalar yapmak üzere Roma Kulübü'nü kurmaya yöneltmiştir.

Roma Kulübü'nün hazırladığı "Büyümenin Sınırları" adlı rapor 1972 yılındaki Stockholm Konferansı'na ve günümüze kadar gelen çevresel harekete damgasını vurmuştur. Doğal kaynakların nüfusun hızlı artışına yetmeyeceğini ve içinde yaşadığımız çevrenin 150 yıla varmadan yaşana bilirlilik niteliğini yitireceğini belirten raporda çevreyi korumak ve geliştirmek amaçlanıyorsa gelişme hızının yavaşlatılması hatta durdurulması gerektiği vurgulanmaktadır. Burada gelişmenin tanımı muğlak kalmakla birlikte az gelişmiş ülkelerdeki durum irdelenmemiştir.

1980'li yıllarda dünyada ekonomik dengelerin bozulmaya başlaması ile birlikte çevrenin aleyhine farklı bir dönem başlamıştır. BM tarafından görevlendirilen Norveç'in Bayan Başbakanı Bruntland'ın yaptığı araştırmanın 1987 yılında "Ortak Geleceğimiz" 1987 adı ile rapor halinde yayınlanmasının ardından Stockholm Konferansı'nda bir insan hakkı olarak uluslararası gündeme taşınan çevrenin ve çevre - insan kavramının yerini sürdürülebilir kalkınma kavramı almıştır.

Stockholm Konferansı'nın 20. yıldönümünde, 1992'de Rio'da toplanan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda çevresel söylem, sürdür-

⁴ Topacık, Dinçer, **Atıksu Arıtma Tesisleri İşletme El Kitabı**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İSKİ Genel Müdürlüğü, 2000, s. 30.

⁵ Güngör A, Gupta, S.M., "Issues in Environmentally Conscious Manufacturing and Product Recovery: A Survey", **Computers & Industrial Engineering**, Cilt 36, 1999, s. 842.

rülebiler kalkınma ilkeleri eksenine oturtulmuştur. Bu ideolojik kırılma, çok açıktır ki, çevresel değerleri ve doğal varlıkları temel alan değil, ekonomik kalkınmayı, piyasayı ve kar dürtülerini temel alan bir yaklaşımdır.

2002 yılında toplanan Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, zirvenin adında bile yer almayan çevre olgusunu öne çıkarmıştır. Çevresel değerler, son tahlilde, sürdürülebilir kalkınmanın içinde kar mekanizmasının önemli bir çarkını ifade etmeye başlamıştır.

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), beraberinde çok taraflı yatırım anlaşmaları, IMF ve Dünya Bankası politikaları sonucu eğitim, sağlık, gibi kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi dünya genelinde yoksulluk ve açlığı artırmıştır. Doğası gereği kamusal hizmet alanına giren su temini, arıtma tesisleri, katı atık yönetimi gibi çevresel hizmetlerin Genel Hizmet Ticareti Anlaşması (GATS) ile çok uluslu şirketlere devredilmektedir.⁶

Kentsel yaşamın yoğunlaşmasıyla katı atıkların etkin ve verimli bir şekilde toplanması, taşınması, değerlendirilmesi ve uygun bir yöntemle zararsızlaştırılması yerel yönetimler için en temel çevresel sorunlardan birisi haline gelmiştir.⁷

2. ÇEVRE VE KATI ATIKLAR

Etrafımızı sarıp sarmalayan bütün nesneler olarak tarif edilebilecek “çevre”, soluduğumuz havadan, içtiğimiz suya, ektiğimiz topraktan yüzdüğümüz denize, oturduğumuz binadan piknik yaptığımız ormanlara, bindiğimiz araba-dan, etini yediğimiz ya da beslediğimiz hayvanlara, tırnaklarımıza sürdüğümüz ojeden kullandığımız spreye kadar her şeyi içine alır. Bu yönüyle, çevre; “yaşadığımız dünya” olarak tarif edilebilir. Çevresini kirleten dünyasını da kirletmektedir.

2872 sayılı Çevre Yasası evsel katı atık tanımını “tehlikeli ve zararlı atık kapsamına girmeyen konut, sanayi, işyeri, piknik alanları gibi yerlerden gelen katı atıklar” olarak yapmaktadır. Genele olarak katı atıkları “üreticisi tarafından atılmak istenen ve toplumun huzuru ile özellikle çevrenin korunması bakımından düzenli bir şekilde bertaraf edilmesi gereken katı maddeler ve arıtma çamurları” olarak tanımlayabiliriz.⁸

Atıklar veya çevre kirleticiler birçok şekilde karşımıza çıkabilir. Bazen radyoaktif bir soğutucu şeklinde, bazen de kapımızın önüne koyduğumuz çöp tene-

⁶ <http://www.cmo.org.tr/yayin/rapor/cevredurum050606.php?altm=050606>, (24.12.2006).

⁷ <http://mbdergi.pamukkale.edu.tr/11cilt3sayi/Ogrenci....pdf>, (25.12.2006).

⁸ **Türkiye'nin Çevre Sorunları**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını No: 163, Önder Matbaası, Aralık 2003, s. 367.

kesi ya da poşeti biçiminde. Evlerden çıkan çöpler (evsel atıklar), toplum tarafından üretilen toplam atık maddenin genellikle %5-10'unu teşkil etmektedir. TÜİK verilerine göre bu oran ülkemiz için %2.5-5 civarında gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, bunlar herkesin bireysel olarak kontrol edebileceği, kontrol altına alabileceği bir düzeydedir. Evsel atıkların içeriği ve kompozisyonu ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu atıkların en büyük kısmını, toplam atıkların ağırlığının %30'unu teşkil eden "organik atıklar" oluşturmaktadır.

Çöpe atılan artık yiyecek maddeleri bir toplumun zenginlik veya refah seviyesinin belirlenmesinde de kullanılan enteresan bir ölçüt olsa da, bunlar organik maddelerin tamamını oluşturmazlar. Organik atıklar, çimen kırıntılarından tutun da, tınak kırıntılarına kadar birçok maddeyi de içermektedir. Kâğıt, karton ve türevleri, evsel atıkların yaklaşık olarak %20-40'ını oluşturur. Sadece gazete kâğıtları çöpe atılan atık maddelerin hacimsel olarak %18'ini oluşturmaktadır. Avrupa'da şehrsel atıkların %8-12'sini cam malzemeler, %6-8'ini plastik malzemeler ve aşağı yukarı %9-12'sini de diğer atık maddeler oluşturmaktadır. Evsel katı atıkların %90'ı zararlı ve zehirli olmayan maddelerden oluşmaktadır. Kağıt, metaller, plastik ve cam malzemeler katı atıkların içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu yüzden, bu malzemelerin yeniden kazanımı ya da dönüştürülmesi oldukça önemlidir. Türkiye'de yılda yaklaşık 22.5 milyon ton evsel atık, 14 milyon ton endüstriyel atık çıktığı tahmin edilmektedir. Sanayide atıklarının %6'sı yeniden değerlendirilmekte ve %29'u atık borsalarında satılabilmektedir.⁹ Evsel atıkların %64'ü organik ve %12'si kazanılabilir niteliktedir ve mali değeri yaklaşık 40 milyon dolar civarındadır.¹⁰

2.1. Atık Sorunu ve Katı Atık Türleri

Gelişmiş sanayi ülkelerinde yaşanan çevresel sorunların teknolojik değişimle çözülmesi yönünde çabalar sürerken, yaratılan tüketim toplumu ve bu topluma sunulan ürünlerin yarattığı sorunlardan biri de atık ve çöp sorunu olarak ortaya çıkmıştır.

Katı atıkları kaynaklarına göre 9 grup halinde incelemek olanaklıdır.

1. Evsel Katı Atıklar

Evsel katı atıklar, konutlardan atılan, tehlikeli ve zararlı katı atık kavramına girmeyen, bahçe, park ve piknik alanları gibi yerlerden gelen atıklardır. Konuşma dilinde çöp olarak bilinen evsel katı atıkların kontrolü, insan ve çevre

⁹ Hürriyet Gazetesi, 20 Temmuz 1999, s. 13.

¹⁰ ÇEVKO, Rapor, 1999.

sağlığı açısından büyük önem taşımaktadır. Bunun başlıca sebebi, bu atıkların biriktirildiği yerlerin, hastalık yapıcı ve taşıyıcı organizmalar için çok elverişli bir üreme ortamı meydana getirmesidir. Yerleşim merkezlerinde, evsel katı atıkların oransal olarak küçük bir alan içinde yoğun bir nüfus ile iç içe bulunmaları bu sorunun önemini daha da artırmaktadır.

2. Ticari ve Kurumsal Katı Atıklar

Resmi daire, okul, dükkân, depo, büro vb. kurum ve işyerlerindeki katı atıklar bu kapsamdadır.

3. Park, Bahçe ve Pazar Yeri Atıkları

Parklar, bahçeler, toptancı halleri ve Pazaryerleri gibi alanlarda üretilen ve daha çok ağaç ve bitki artıkları içeren katı atıklar bu başlık altındadır.

4. Sokak ve Süprüntü Atıkları

Yerleşim merkezlerindeki sokak, cadde, kaldırım ve meydanlardan mekanik olarak veya insan gücü ile toplanan atıklar bu kapsama girmektedir.

5. İnşaat, Yıkım ve Hafriyat Atıkları

Yeni bina ve yolların inşaatı, eski yapıların restorasyonu veya onarımı gibi işlemler sonucunda çıkan artıklar bu sınıfa girmektedir.

6. Endüstriyel Katı Atıklar

Her endüstri tesisleri ile çeşitli üretim yerlerinde açığa çıkan istenmeyen nitelikteki katı atık madde ve çamurlar bu türe girmektedir.

7. Tarımsal Katı Atıklar

Bitkisel ve hayvansal ürünlerin elde edilmesi ve işlenmesi sonucunda ortaya çıkan katı artık ve atıklar, bu başlık altında toplanmaktadır.

8. Tıbbi Atıklar

Hastane çöprü olarak da adlandırılan tıbbi katı atıklar iki ana gruba ayrılabilir:

a- Normal katı atıklar

b- Enfekte ve tehlikeli atıklar

Tıbbi tesislerde ortaya çıkan atıkların %75-90 kadarı evsel atıklarla karşılaştırıldığında risk taşımayan, diğer bir deyimle “genel veya normal” tıbbi atıklardır. Geriye kalanı ise sağlık için çeşitli riskler taşımaktadır. Tehlikeli tıbbi atıkların evsel nitelikteki çöplerle birlikte zararsızlaştırılması gerekir. Bu tür atıkların uygun hijyenik ve teknolojik koşullar altında zararsızlaştırılması için

ayrı bir yönetim sistemi tasarlanmalıdır. Tıbbi atıkların yönetimine ilişkin tek-nik bilgiler, “Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği”nde verilmektedir.

9. Arıtma Çamurları

Evsel ve evsel nitelikte endüstriyel atık suların, fiziksel, kimyasal ve biyolojik işlemleri sonucunda ortaya çıkan, suyu alınmış, kurutulmuş çamurlardır.

Tüketim alışkanlıklarının değişmesi ile yaygınlaşan ambalajlı ürün kullanımı ve “kullan at” türünden malzemeler, bugün dev boyutlara ulaşan çöp sorununun başlangıç noktası olmuştur. Örneğin, yapılan bir araştırmada, ABD’de New York kenti çöp toplama merkezi “Fresh Hills”e haftada 100 bin tondan fazla çöp atılmaktadır. Bu miktar, Mısır’daki piramitlerden 10 kat daha büyük bir kütleyle eşittir. Yine yapılan bir diğer araştırmada, çöplerin %25’inin hazır yemek ambalajı, %30’unun polistiren köpük, %25’inin kağıt, geri kalanının ise ağırlıklı olarak plastik, çocuk bezi türü atıklar olduğu görülmüştür. Öte yandan, plastik atıkların ya da plastik türevi atıkların çöp dağlarını oluşturan atıklar içinde, zehirli radyoaktif atıklardan sonra en tehlikeli atık türü olduğu bilinmektedir. Sonuç olarak, kola kutularından pet şişelere, hastane atıklarından radyoaktif atıklara kadar çöpün içeriğini oluşturan malzemeler çeşitlilik ve çokluk göstermektedir. Böylece, dünya kapitalizmin çöplüğü olmuş ve insanlık çöp sorunu, çöp dağları ile karşılaşmıştır.

2.2. Atıklar ve Çevre Sorunlarıyla Mücadele

Çevre sorunlarının ve atık probleminin yalnızca çevre mühendisleri ve gönüllüleri tarafından çözülebilmesini beklemek hayalcilikten öteye gidemeyecektir. Topyekun bir mücadele olmadan çevre sorunlarının çözülmesi hemen hemen imkansız gibi gözükmektedir.

Yeşil mühendislik (Green Engineering) bir ürünün, üretilirken, kullanılırken ve kullanıldıktan sonra, kısacası ömür çevrimi boyunca (life cycle) çevreye en az zarar verecek şekilde tasarlanmasını ve üretilmesini içermektedir. Bu yaklaşımın tasarım basamağı, mühendislik terminolojisinde Çevreye Yönelik Tasarım (Design for Environment) olarak da anılmaktadır. Bu yaklaşım yöntemleri ile birlikte, mühendislerin daha tasarım aşamasında, örneğin malzeme seçimi sırasında, çevreye en az zarar verebilecek seçenekleri göz önünde bulundurması gerekmektedir. Üretim aşamasında ise mühendisler; en az atık madde açığa çıkarılacak şekilde, havayı ve suyu en az kirletecek bir biçimde, en az enerji kullanarak kullanım ömrü boyunca az enerji harcatacak ürünleri üretebilecek ortamları hazırlamak, işlemleri yapmak ve kararları almak durumundadır. Dolayısıyla, mühendislere artık biraz daha büyük bir sorumluluk yüklenmekte, sadece anlık işlemler ve bunların etkilerinin değil, ürünün kullanım sonrası durumunun da göz önünde bulundurulması istenmektedir.

Endüstriyellemenin çevre üzerindeki tahribatını ve izlerini gören ve ekolojik dengenin bozulduğunu fark eden günümüz dünyası, Çevre için Tasarım (Design for Environment) konsepti yanında, endüstriyel ekoloji konseptini ortaya çıkarmıştır. Endüstriyel ekoloji konseptine göre, hiçbir endüstriyel sistem çevresinden bağımsız olarak düşünülemez. Doğal kaynakların çıkarılmasından, hammaddelerin elde edilmesinden, son ürünün üretilmesine değin geçen yapılan tüm işlemler ve bu işlemleri etkileyen faktörlerin optimizasyonu ve kaynakların etkin yönetimi, ve aynı zamanda muhtemel atıkların miktarının ve bunların etkilerinin minimizasyonu endüstriyel ekolojinin en önemli prensipleridir.¹¹ Kısaca, ekolojik dengenin korunması amaçlanmaktadır. Optimizasyon, minimizasyon ve kaynakların etkin yönetimi konusunda özellikle matematik, yöneylem (operations research) ve endüstri ve kalite mühendisliği bilimlerinden olabildiğince yararlanmak gerekmektedir.¹²

Ayrıca, son iki yüzyılda meydana gelen teknolojik gelişmeler, aynı zamanda dünyanın doğal kaynaklarının hızla tüketilmesine neden olduğundan, doğal kaynakların yönetimi önemli bir sorun haline gelmiştir. Özellikle ileriki nesillere yaşanabilir bir dünya bırakmak ve teknolojik gelişmelerin sürdürüle-bilmesi için, mevcut kaynakların uygun bir şekilde kullanılması, gelişim ve kalkınma süreçlerinde “sürdürülebilirliğin” ön plana çıkarılması arzu edilmektedir (belki de böylelikle kaçınılmaz final ya da tükeniş biraz daha geciktirilebilecektir). Sürdürülebilir kalkınma ya da gelişim modeli olarak da adlandırılan bu model, kalkınma ve gelişimin, bugünün ve yarının ihtiyaçları arasındaki dengenin korunarak yapılmasını hedeflemektedir¹³. Örnek olarak, son dönemde ozon tabakasını incelten bazı maddelerin kullanımı kısıtlanmış, bu maddeleri içeren ürünlerin üzerine “ozon tabakasına zarar verir” uyarısı yazılması uygulaması başlatılmıştır. Ozon tabakasına zarar veren CFC (Chloro FloroCarbon) maddesinin kullanımı büyük ölçüde kısıtlanmış durumdadır. Bununla birlikte bu maddenin kullanımının önlenemeyeceği de açıkça ortaya konulmuş bulunmaktadır. Şöyle ki, bugünkü refah konumuna hızlı büyüme yoluyla ulaşan ABD’de her evde bir buzdolabı bulunmaktadır (CFC gazının en büyük kullanım alanlarından biri buzdolaplarıdır). Çin ise bugün 12 yeni CFC üretim tesisi kurmuş olup, her eve bir buzdolabı hedefini koymuş durumdadır.¹⁴ Bu durumda CFC yasaklanarak, Çinlilerin yaşam standardının yükseltilmesine

¹¹ Krajewski, L.J, Ritzman, L.P, Operations Management – Strategy and Analysis, Addison-Wesley, USA, 1999.

¹² http://www.mmo.org.tr/endustrimuhendisligi/2002_1/atiklar.htm, (14.12.2006).

¹³ TS-EN-ISO 14000 Çevre Yönetim Sistemleri Kitapçığı, TSE, 1997.

¹⁴ Hürriyet Pazar Gazetesi, 18 Temmuz 1999, s. 8.

müsaade edilmeyecek midir? sorusu gündeme gelmektedir. Bu durum, özellikle insan hakları açısından bakıldığında ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, bu sorunun belki de yeni bir teknoloji ile aşılabilmesi de olanaklı olabilecektir.

Çevre kirliliği özellikle atmosferde kalıcı tahribatlara yol açmaktadır. Artan tüketim alışkanlıklarımızla birlikte en ciddi ekolojik sorun olarak ortaya çıkan sera etkisi dünyanın sürekli olarak ısınmasına (küresel ısınma) ve hatta dönüş hızının yavaşlamasına neden olmaktadır. Güneşten gelen ısının bir bölü-mü emilmekte bir kısmı ise yansıtılmaktadır. Atmosferdeki karbondioksit tabakası ise ısının yükselmesini engelleyen bir perde oluşturarak, tıpkı seralardaki gibi; güneş ışınlarının içeri girmesine izin vermekte fakat dışarı çıkmasını engellemektedir. Artan “karbondioksit” oranı dünyanın daha çok ısınmasına neden olmaktadır. 2020 yılına kadar petrol rezervlerinin bugünkü tüketim hızıyla tüketilmesi durumunda, iklimlerin değişmesinin kaçınılmaz olacağı iddia edilmektedir.¹⁵

3. KATI ATIK SORUNLARI VE BELEDİYELER

Ülkemizde katı atık zararsızlaştırma tesisleri ile hizmet edilen nüfusun toplam nüfusa oranı %23,5.’tur. Katı atık depolama tesisleri sayısı son derece sınırlıdır. Her yıl miktarı milyon tonlarla ifade edilen tehlikeli atıklar doğaya verilmektedir. 2004 yılına kadar 15 olan Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi sayısı 2008 yılı itibarıyla 32’ ye çıkarılmıştır. Söz konusu tesisler yaklaşık 29 milyonluk bir nüfusa hizmet vermektedir.¹⁶

Bu durumun en önemli nedenlerinden birisi bir çok belediyemizin temel alt yapı hizmetlerini kaynak, personel ve araç yetersizliği, kötü yönetim vb. nedenlerden dolayı tamamlayamamış olmasıdır. D.İ.E (TÜİK) nin yaptığı araştırmaya göre 1994, 1995 ve 1996 yılları için sırasıyla Katı Atıkların Kontrol Yönetmeliği hükümlerini yerine getirmeyen 1914, 1563 ve 1544 belediyenin 1273, 1101 ve 974’ü bu durumun maddi imkânsızlıktan, 774, 580 ve 533’ü araçlarının yetersizliğinden, 814, 665 ve 639’u personel yetersizliğinden kaynaklandığını belirtirken, 532, 452 ve 521 belediye bu yönetmelik hakkında bilgileri olmadığını beyan etmiştir.¹⁷ Yukarıdaki rakamlar evsel katı atıkların bertarafında yaşanan sıkıntıları açıkça ortaya koymaktadır. Katı atık sorunu ile baş edecek

¹⁵ Hürriyet Pazar Gazetesi, 18 Temmuz 1999, s. 8.

¹⁶ Erdem, Mahir, Türkiye’de Atık Yönetimi ve Genel Sorunlar, http://www.rewistanbul.com/pe_sunumlar/Mahir%20Erdem%20-%2019%20Haziran%202008%20-%2012.20-12.35%20-%201.%20Oturum.doc, (07.01.2009).

¹⁷ Neyim, Cezmi, Türkiye’de Evsel Nitelikli Katı Atıklar http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-4.pdf, (10.10.2008).

adımlar atmak ikincil derecede önemli görülebilmekte ama yukarıda anlatmaya çalıştığımız gibi bertarafı mümkün olmayabilecek zararlar da gelecek nesillere miras bırakılmaktadır.

Öte yandan, Türkiye, çok sayıda başka ülke ile birlikte, atık ihracatçısı ülkelerin pazar arayışlarında uygun adaylardan biri olarak görünmektedir. 1980'li yılların sonlarından bu yana çeşitli belediyeler atık ithaline dayanan depolama tesisleri yapmayı içeren öneriler ile karşılaşmaktadır. Katı atık depo-lama tesisleri bugün yönetmelikleri delerek ihaleye çıkabilmektedir. Hem bölgesel düzeydeki depolama tesislerin yapımı ve işletilmesi, hem de belediye düzeyinde sokak süpürme - toplama - taşıma işlerinin yapılması alanlarında özelleştirmeler görülmektedir.

İşin ticari boyutundan ziyade işlevsel olarak atıkları yeterince ve etkili olarak bertaraf edecek tesisler kurulması için belediyelerin yeterli araştırmayı yapması gereklidir. Bu tür araştırma yapılmadan kurulacak tesisler belediyeleri hem büyük borç yükümlülükleri altına sokacak hem de hedeflenen hizmet verilemeyecektir.

3.1. Katı ve Tehlikeli Atıklar (Çöpler, Toksik Endüstriyel Atıklar Vb)¹⁸

Ülkemizde katı ve tehlikeli atıkların zararsızlaştırılması sırasında karşılaşılan güçlükler şöyle özetlenebilir:

- Katı ve tehlikeli atık envanterinin olmaması.
- Katı ve tehlikeli atık yönetim planı yapılmaması.
- Atık toplama problemleri.
- Atık taşımadaki sorunlar.
- Atık bertaraf yöntemlerinin uygun seçilmemesi.
- Büyükşehir ve alt ilçe belediyelerinin iletişim eksiklikleri.
- Toplama, aktarma ve taşıma maliyetlerinin yüksekliği.
- Tıbbi atık toplanması ve taşınmasındaki zorluklar.
- Tıbbi atık bertarafındaki problemler.

Ülkemizde özellikle yerel yönetim boyutunda katı ve tehlikeli atıkların zararsızlaştırılması uygulamalarından depolamada ciddi sorunlar ile karşılaşılmaktadır. Bu sorunları özetlersek:

¹⁸ Kaya, Muammer, <http://www.universite-toplum.org/text.php3?id=286>, (14.12.2006).

- Belediyelerin katı atık depolama alanı kurmak için gerekli mali kaynaklardan yoksun olması,
- Ülke nüfusunun yaklaşık %22'sinin yaşadığı 36.000 civarındaki köy-lerin hemen hiç birinde katı atık depolama alanının bulunmaması; yanı sıra köy yönetimlerinin gerek akçalı kaynaklar, gerek personel, gerekse köyde yaşayan halkın eğitim eksikliği nedeniyle katı atıkların bertarafı konusunda son derece yetersiz kalması,
- Ülkenin büyük kesiminde yaşanan çetin kış koşullarından dolayı katı atıkların toplanması, depolanması vb. konularda güçlükler yaşanması,
- Ülkenin coğrafi koşullarından dolayı zorlukları bulunurken özellikle Karadeniz Bölgesinin kıyısındaki yerleşim alanlarının dağlık yapıdan dolayı katı atık depolama alanı kurmada karşılaştığı zorluklar; yanı sıra, dağlık alanlara gelişigüzel bırakılan katı atıkların bölgede çokça bulunan dereler tarafından tekrar kıyıya ve denize bırakılması, deniz kenarındaki katı atık depolama alanlarının da benzer sorunlarla karşı karşıya kalması.

Pek çok belediye aynı sorunları yaşadığı için çeşitli illerde bu sorunlar ve çözüm yolu bulmaya yönelik yerel yönetimler ve üniversitelerin de katılımıyla toplantılar yapılmaktadır.¹⁹

3.2. Katı Atıklarla ve Çöple Mücadelede Çözüm Yolları

Katı atıkların ve çöpün uzaklaştırılmasında değişik yollar bulunmaktadır.

1. Katı Atıkların ve Çöpün Depolanması

Ülkemizde çöplerin zararsızlaştırılması ve imhası denince akla hemen çöp ve katı atıkların gözden uzak bir yere (dere, deniz kenarı, orman içi) veya değer-siz arazilere dökülmesi ve depolanması akla gelir. Bu düzensiz uygulama dere-lerin, akarsuların, denizlerin kirlenmesine, yangın tehlikesine, haşerelerin yoğun üremesine, toz ve konuların yayılmasına, kâğıt ve plastiklerin uçarak çevrenin görünümünün bozulmasına neden olmaktadır.²⁰

Öte yandan, katı atıklar için diğer zararsızlaştırma ve imha sistemlerinden birinin uygulanması halinde bile yine de bir miktar artığın mutlaka depolanması gerekmektedir. Yani, depolama yöntemine başvurmadan çöp ve katı atıkların zararsızlaştırılması söz konusu değildir. Bu nedenle, düzensiz depolamanın getirdiği sakıncaları gidermek ve istenmeyen durumlara meydan vermemek için

¹⁹ http://www.cumhuriyet.edu.tr/akademik/merkez_cevre/temmuz_2001.pdf, (25.12.2006).

²⁰ Türkman, Ayşen, **Yaşanabilir Bir Çevre İçin**, İzmir Ticaret Odası Yayını No: 45, İzmir 1998, s. 198.

çöp ve katı atıkların mutlaka düzenli depolanması gerekmektedir. Düzenli depolama yerlerinde çöpün içinde oluşan ayrışma ve sızan yağmur suyunun ve diğer yüzeysel suları tehdit etmemesi için zeminin izole edilmesi gerekir.

Kısaca, gözden ırak çöp ve atıklar gönülden ırak kabul edilmemeli, vahşi depolama alanları yerine, sızdırmaz tabanlı çöp depolama alanları inşa edilmelidir

2. Kompostlaştırma

Hayvan dışkıları ve ahır artıklarının ısıtılarak fermentasyonu ile organik gübre elde etmek nasıl olanaklı ise, aynı şekilde içinde %50 ile %75 arasında organik madde bulunduran çöplerin de organik gübre (kompost) tesislerinde humusa dönüştürülmesi olanaklıdır. Ülkemizde İzmir, Edirne, Mersin, Antalya, Akhisar, Turgutlu, Uşak gibi belediyeler bu amaçla yönelik tesisler yapmıştır.

Kompost tesisleri girişinde içindeki geri kazanılabilir maddeler, örneğin cam, kağıt, plastik ve metaller ayıklanıp geri kazanılmaktadır. Kompost tesisi reaktörüne giren çöplerin yaklaşık %20-30 kadarı kompost olarak geri kazanılmakta ve %20-40 oranındaki kalıntılar depolanmaktadır.²¹

3. Yakma

Çöp ve katı atıkların içindeki organik maddelerin yakılmasıyla hem ısı değerlerinden yararlanmak hem de depolanması gereken miktarı azaltmak olanaklı olmaktadır. Ayrıca, çöplerin çevreye vereceği zararlar da en aza indirilmektedir. Ancak, yakma olayı genelde ülkemizde çok basit ve ilkel şekilde yapılmaktadır. Çevreye zarar vermeden yakma olayını gerçekleştirecek tesislerin ileri teknolojiye dayalı olarak kurulması gerekir. Doğal olarak bu da maliyeti oldukça fazla olan yatırım gerektirmektedir. Özellikle, son dönemde bu amaçlı yatırımların dış kaynaklı krediler aracılığıyla yapılması yönünde beledi-yelere yönelik bir pazar yaratma stratejileri uygulanmaktadır.

Katı atıkların toplum ve çevre sağlığına zarar vermeyecek bir şekilde toplanması, taşınması ve imha edilmesi çok masraflı bir hizmettir. Katı atık üretimindeki artışların yanı sıra, biriktirme, toplama ve taşıma süreçlerine ait ilk yatırım, işletme, bakım ve onarım giderleri de sürekli ve hızlı olarak artmaktadır. Parasal güçlükler yanında önemli bir sorun da katı atık konusuna sistematik yaklaşılmasıdır. Oysa daha az para harcayarak daha yüksek bir hizmet kalitesi elde etmek olanaklıdır.

²¹ Erdin, Ertuğrul, **Çöp ve Katı Atıklar Ders Notları**, Ege Ü. İnşaat Fakültesi Yayınları, İzmir 1993, s. 33.

TÜİK tarafından Mart 2000’de yayınlanan 1996 Belediye Çevre Envanteri adlı çalışmadan alınan bazı sonuçlar şunlardır:

- Söz konusu Çevre Envanteri araştırmasının katı atık bölümüne, 2322 belediye tarafından yanıt verilmiş, bunlardan 2157 belediyenin mücavir alan sınırları içerisinde oturan nüfusa katı atık verdiği tespit edilmiştir.
- Araştırma sonucunda bulunan günlük ortalama katı atık miktarına göre yapılan tahminler sonucunda 1996 yılı yaz mevsiminde ortalama 9,8 milyon ton, kış mevsiminde ortalama 13 milyon ton ve yıllık ortalama 22,8 milyon ton katı atık toplanmış olduğu hesaplanmıştır.
- Günde kişi başı ortalama katı atık miktarı, yapılan hesaplamalar sonucunda yaz mevsimi için 1,31 kg/kişi-gün, kış mevsimi için 1,44 kg/kişi/gün ve yıllık ortalama 1,39 kg/kişi-gün olarak bulunmuştur.
- Türkiye’de 1996 yılında 2157 belediyeden tahminen 22,8 milyon ton katı atık toplanıp zararsızlaştırılmıştır. Yılda toplanan katı atığın %42,83’ü (9,8 milyon ton) belediye çöplüğünde, %31,75’i (7,2 milyon ton) Büyükşehir belediyeleri çöplüğünde, %12,76’sı düzenli depolanarak, %3,75’i gömülerek, %1,96’sı açıkta yakılarak, %1,69’u dereye dökülerek, %0,45’i kompost tesislerinde zararsızlaştırılmıştır.²²

4. KATI ATIK (ÇÖP) YÖNETİMİ İÇİN EĞİTİM

Ülkemizde hızlı nüfus artışı yanında büyük kentlere göçün çeşitli nedenlerle devam etmesinden dolayı kentli nüfus gittikçe artmaktadır. Bu artış özellikle evsel, tıbbi ve tehlikeli katı atıkların zararsızlaştırılması sorununu da beraberinde getirmektedir. Ülkemiz koşullarında gerek bu hizmeti vermekle sorumlu kılınan belediyelerin mali kaynaklarının yetersizliği gerekse bu atıkların zararsızlaştırılması, depolanması için uygun alan bulma güçlükleri bazı açmazları beraberinde doğurmaktadır. Bunun için kentsel yaşam alanlarında üretilen katı atıkların niceliksel olarak azaltılması gerekmektedir. Doğal olarak bu yolda en önemli araç eğitim olarak karşımıza çıkmaktadır.

Katı atıkların yönetimi ile ilgili olarak temelde 3 hedeften söz edilebilir:²³

A. İlkeler Hiyerarşisi:

1. Önleme: Atık doğmasını engellemek ve atıktaki tehlikeli içerikleri azaltmaktır. Uzun dönemde bu politika, atık sorununu üretim aşamasıyla bütünleştirmeyi gerektirecek ve sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesini sağlayacaktır.

²² Türkiye’nin Çevre Sorunları, s. 371.

²³ Çöp Hizmetleri Yönetimi, s. 16.

2. Geri kazanım ve yeniden kullanım: Bu ilke, yeniden kullanım, geri dönüştürme ve enerjinin yeniden kullanımı olarak üç boyutta düşünülmelidir. Geri kazanımda ürünün geri kazanımı ve enerjinin geri kazanımı diye iki çeşit vardır. Cam, plastik, kağıt vb. ürünler geri kazanılırken, geri kazanma olanağı bulunmayan atıkların enerjiye dönüştürülme işlemine tabi tutulması önemlidir.

3. Güvenli zararsızlaştırma: Geri kazanım olanağı olmayan çöple sınırlı olmak üzere güvenli yok etmeyi kapsamaktadır.

B. Üreticinin Sorumluluğu: Atığın doğmasını engellemeyi amaçlayan önleyici atık politikası, ürün ve üretim süreciyle başlamak zorundadır. Şimdiye kadar yapılan uygulamalarda atığın faturası çevrenin kendisine ya da vergi verenlere kesilmiştir. Oysa, bu durum “kirleten öder” ilkesiyle de bağdaşmamaktadır. Sorumlu sayılan üretici yalnızca ürünün üreticisi değil atığın üreticisidir. Bir ürünün ortaya çıkıp atığa dönüşünceye kadar geçirdiği tüm aşamalarda yer alan üretici, tüccar, tüketici ve kamu kurumları hep birlikte belli sorumluluklara sahiptir. Ancak, üreticinin sorumluluğu tabi ki baskın bir role sahiptir.

Temel amaç, üretim ve teknoloji kullanımı ile atık üretiminin önlenmesidir. Bu aşamada atık önlenemiyorsa, bunların geri kazanımı ve yeniden kullanımı üzerinde durulacaktır. Bu aşamadan sonra yine de ortaya çıkan atıklar, çevreye en az zarar verecek biçimde yok edilecektir. Bunlardan en önemlisi daha baştan atık doğmasını engellemek, önlemedir.

Şimdi, bu süreçleri tek tek ele alarak bu konularda eğitimin nasıl yapılması gerektiği üzerinde duralım.

1. İlk olarak, özellikle kentsel yaşam alanları için katı atık miktarının azaltılması yani önleme konusunu ele alalım. Günlük yaşam içerisinde gerek evsel, gerek tıbbi, gerekse tehlikeli atık üretimini çok basit bazı önlemlerle azaltmak olanaklıdır. Bu konuda, kentlerde yaşayan halkın, kamu kurumlarının, özel kuruluşlarının bilinçlendirilmesi ve eğitilmesi gereklidir. Katı atık üreticileri, ürettikleri atık miktarının nasıl azaltılabileceği konusunda bilinçlendirme ve eğitim çalışmalarına tabi tutulmalıdır. Evsel atıklar için bu eğitim basın-yayın organları aracılığıyla yapılabilir. Yazılı ve görsel medyada gerek Çevre ve Orman Bakanlığınca, gerekse belediyelerce katı atık üretiminin nasıl azaltılabileceğine yönelik kampanyalar başlatılabilir.

2. Geri kazanım ve yeniden kullanım aşamasında, önleme çalışmalarının yetersiz kaldığı ve katı atığın üretildiği durumda üretilen katı atığın nasıl yeniden kazanılabileceği üzerinde durulmalıdır. Evsel katı atıklar için özellikle kağıt, plastik, cam gibi geri kazanımı olanaklı olan maddelerin evlerde ayrış-

tırılarak ayrı çöp poşetlerine konulması, çöp toplaması yapan araçların bu maddeleri ayrı ayrı nakletmesi, belediyelerce kentlerin uygun köşelerine kağıt, plastik ve cam kumbaraları konulması suretiyle halkın bu maddeleri içeren çöplerini bu kumbaralara taşımasının eğitim ve bilinçlendirme etkinlikleri yoluyla özendirilmesi önemlidir. Özellikle, plastik gibi doğada yok olmasının çok uzun yıllar alması nedeniyle en önemli çevre kirleticilerin miktarının bu yolla azaltılması olanaklıdır. Öte yandan, kâğıt maddelerin geri kazanımı yoluyla her yıl kâğıt elde etmek için kesilen ağaç sayısında düşme olması da kaçınılmazdır. Bu konuların hem okullarda hem de görsel ve yazılı medya aracılığıyla halka ve katı atık üreticilerine duyurulması gereklidir. Teknik alt yapı yanında bu konuda yapılacak eğitimin evsel katı atıkların geri kazanımı ve yeniden kullanımını artırmak mümkündür. Geri kazanma imkânı olmayan atıkların ise enerji sağlamak gibi işlerde kullanılması ekonomikliği sağlayacaktır.

3. Güvenli zararsızlaştırma: Bu konuda özellikle belediye personelinin, sağlık kuruluşları personelinin ve tehlikeli atık üreten kuruluş personelinin eğitilmesi gereklidir. Belediye personeli geri kazanma olanağı olmayan katı atıkların toplanmasından, güvenli depolanmasına kadar geçen süreç için eğitime tabi tutulmalıdır. Bu eğitim hizmet içi eğitim yoluyla veya akademik kuruluşların desteği alınarak yapılabilir. Öte yandan, sağlık kuruluşları tarafından üretilen tıbbi atıkların güvenli Zararsızlaştırılması için bu kuruluşların personeli de belediye personelininkine benzer bir süreçten geçmek zorundadır. Tehlikeli atık üreten kuruluşların çalışanları bu tehlikeli atıkların güvenli zararsızlaştırılma yolları için eğitime tabi tutulmalıdır.

Aslında, katı atıklar hangi biçimde ortaya çıkarsa çıksın azaltılması, geri kazanılması ya da güvenli zararsızlaştırılması o ortamda yaşayan herkesin ödevidir. Bu bilincin kazanılması için sürekli eğitim gereklidir. Çünkü toplumsal sorunların çözümünde en azından çözüme elverişli ortamın hazırlanması, bireylerin istedik yolda yetiştirilmesi açısından eğitime önemli görevler düşmektedir.

5. KATI ATIKLAR (ÇÖP) YÖNETİMİ İÇİN ÇEVRE EĞİTİMİNİN YASAL ZEMİNİ

Katı atık ve çöp sorununu çözümlemede farklı görüşler de savunulmaktadır. Bunların en önemlisi kesin bir politik tavır gerektiren ve bireylerin kültürel alışkanlıklarını değiştirmeyi öngören çözümlerdir. Burada hedef çöp üretiminde gereksizi ortadan kaldırmak ve azalma sağlamaktır. Halkın gerek görsel, gerekse işitsel yayınlarla bilinçlendirilmesi gerekir. Bu noktada örneğin İSTAÇ “Kendini Yazan Ağaç, Ormanın Kara Kitabı, Orijinal Belge ve Fotoğrafların Işığında Kent Yönetimi İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu '99, Çöp Canavarının Serüvenleri, Katı Atıkta, Vahşi Dökümden Düzenli Depolamaya İSTAÇ”

yapıtlarını yayınlamıştır.²⁴

Katı atık konusu ile ilgilenen resmi kuruluşlar arasında Çevre ve Orman Bakanlığı, Sağlık Bakanlığına bağlı çeşitli daire ve laboratuvarlar, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, TÜİK, valilikler, belediyeler sayılabilir. Bunlardan en önemlisi belediyelerdir. Özellikle, nüfusu 50.000'i geçen belediyelerin katı atık sorunu ciddi boyutlardadır.²⁵ Bu sorunun gelecekte daha da ağırlaşacağını tahmin etmek güç değildir.

5.1. Çevre ile İlgili Uluslararası Kuruluşlar ve Düzenlemeler

Dünyada çok sayıda ulusal ve uluslararası çevre örgütü bulunmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

1. AB,
2. Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OECD),
3. Dünya Sağlık Örgütü (WHO),
4. Dünya Tarım Örgütü (FAO),
5. Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP),
6. NATO,
7. Europa Nostra,
8. International Center for Water,
9. Birleşmiş Milletler,
10. Greenpeace.

Uluslararası kuruluşların atık yönetimi konusunu da içeren çevre sorunlarının çözümü için yaptıkları şöyle özetlenebilir:

1. AB ilk defa 1972'de Paris Zirvesinde çevreyi dikkate almış ve ilk çevre eylem planını 1973'te yayınlamıştır. Bugüne kadar 6 çevre eylem planını yürürlüğe koymuştur.²⁶

2. 1976'da Vancouver'de toplanan HABITAT I Eylem Planında C.13 No'lu öneride "atıkların miktarındaki hızlı artış, kentleşmenin, sanayileşmenin ve tüketim toplumu olmanın sonucudur" denilerek bu soruna vurgu yapılmış

²⁴ <http://www.istac.com.tr/kultursanat.asp>, (25.12.2006).

²⁵ **Türkiye'nin Çevre Sorunları**, s. 397.

²⁶ Sandal, Ahmet, AB Çevre Politikası ve Türkiye'nin Bu Politikalara Uyumu, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 11, Sayı 10, Ekim 2006, s.20.

3. 1987’de yayınlanan “Ortak Geleceğimiz” adlı yazanak BM tarafından görevlendirilen Norveç Başkanı Brutland’ın yaptığı araştırmanın rapor halinde yayınlanması ile ortaya çıkmıştır.

4. BM ve Avrupa Ekonomik Komisyonu 14-16 Mayıs 1990 tarihleri arasında Bergen’de “Ortak Bir Gelecek İçin Eylem” konulu bölgesel bir konferans düzenlemiştir. Konferans sonucu “Sürekli ve Dengeli Kalkınmaya İlişkin Bergen Bakanlar Deklarasyonu” yayınlanmıştır. Deklarasyon ile özellikle çevre konusunda halkın duyarlılığını artırmak için çevre eğitimi ve halkın bilinçlendirilmesi faaliyetleri üzerinde durulmuştur.

5. Stockholm Konferansının 20. yıl dönümü nedeniyle BM yeni bir Dünya Çevre Konferansı hazırlamıştır. Haziran 1992’de Rio’da toplanan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED)’nda tartışmaya açılan konular “Gündem 21” olarak sunulmuştur. Gündem 21, 1990’lı yıllardan başlayarak 2000’li yıllar boyunca çevre ve ekonomiyi etkileyen tüm alanlarda hükümetlerin, kalkınma örgütlerinin, BM kuruluşlarının ve bağımsız kesimlerin yapması gereken etkinlikleri tanımlayan bir eylem planıdır.²⁷ Gündem 21’in Uygulama Yöntemleri başlıklı IV. Bölümünde Konferansta ele alınan politikaların uygulanabilirliği için “eğitim ve kamuoyu duyarlılığının geliştirilmesi” mekanizmasının çalıştırılması istenmektedir.

6. 3-16 Haziran 1996 tarihleri arasında İstanbul’da yapılan Birleşmiş Milletler İkinci İnsan Yerleşmeleri HABİTAT II de insan yerleşimlerinin sorunlarına değinmektedir. Bu kapsamda HABİTAT II Hazırlık Komitesi 11-22 Nisan 1994 tarihleri arasında İsviçre’nin Cenevre kentinde yaptığı toplantıda, amaçlarını şöyle belirlemiştir: “Toplumsal ilerleme ve ekonomik büyümenin önemli girdisini oluşturan insan yerleşimlerinin taşıdığı potansiyel ve karşılaştığı sorunlar konusunda dünya ölçeğinde bilinç düzeyini yükseltmek ve dünya liderlerinin köylerimizi, kasabalarımızı ve kentlerimizi sağlıklı, güvenli, adil ve sürdürülebilir kılma amacını benimsemelerini sağlamak”.²⁸

5.2. Çevre Eğitimi ile İlgili Yasal Dayanaklar

Katı atıklarla ilgili konulara değinen yasal düzenlemeleri şu şekilde sayabiliriz:

Kanunlar: Anayasa, 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu Kanunda değişiklik yapan 5491 sayılı Kanun, 1593 sayılı Genel Sağlık (Umumi Hıfzısıhha) Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu,

²⁷ Keleş, Ruşen, Hamamcı, Can, **Çevre Bilimi**, İmge Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 1998, s. 182.

²⁸ <http://www.tarihvakfi.org.tr/icerik.asp?IcerikId=251>, (13.01.2007).

Yönetmelikler: ÇED Yönetmeliği, Mahalli Çevre Kurullarının Oluşumu ve Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği, Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği başta olmak üzere 10'dan fazla yönetmelik.

Bunlardan çevre eğitimi ile ilgili özel olarak söz edilmesi gerekenler şunlardır:

1- 2872 sayılı Çevre Kanununun 5491 sayılı Kanun ile değişik 3. maddesi ilkeleri sayarken e bendinde “Çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır. Bakanlık ve yerel yönetimler; meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlüdür.” demektedir. Doğal olarak, bu katılımın sağlanabilmesi için yasada sözü edilen meslek odaları, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların eğitilmesi zorunludur. Katılımcı yönetim anlayışının temel koşulu bu konuda ilgililerin eğitimi olacaktır. Yasanın eski halinde bulunmayan katılım konusu çok önemlidir ve sağlıklı çevre politikaları oluşturulmasına olanak sağlayacaktır.

2- Kanunun yine 5491 sayılı Kanunla değişik Çevrenin Korunması başlıklı 9/1. maddesi “Çevrenin korunması ve kamuoyunda çevre bilincinin geliştirilmesi amacıyla, okul öncesi eğitimden başlanarak Milli Eğitim Bakanlığına bağlı örgün eğitim kurumlarının öğretim programlarında çevre ile ilgili konulara yer verilmesi esastır” demektedir.

Yaygın eğitime yönelik olarak, radyo ve televizyon programlarında da çevrenin öneme ve çevre bilincinin geliştirilmesine yönelik programlara yer verilmesi esastır. Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu ile özel televizyon kanallarına ait televizyon programlarında ayda en az iki saat, özel radyo kanallarının programlarında ise ayda en az yarım saat eğitici yayınların yapılması zorunludur. Bu yayınların % 20'sinin izlenme ve dinlenme oranı en yüksek saatlerde yapılması esastır. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, görev alanına giren hususlarda bu maddenin takibi ile yükümlüdür.” demektedir. Bu hükümler çevre bilincinin erken gelişmesine ve devam etmesine katkı sağlayacak niteliktedir.²⁹

3- 5393 sayılı yeni Belediye Kanununun 14. maddesi çöp ve atık hizmetlerini belediyenin görevleri arasında saymıştır. Yine, bu Kanunun 77. maddesi

²⁹ Sandal, Ahmet, Çevrede Yeni Evre, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Temmuz 2006, Cilt 11, Sayı 7, s. 21.

Belediye hizmetlerine gönüllü katılımı düzenlemiş olup, “Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” demektedir. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenmiştir.

4- 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Beş yıllık Kalkınma Planı’nda 7.1.6. Çevrenin Korunması ve Kentsel Altyapının Geliştirilmesi başlığı altında yer alan 474. madde “çevre bilincinin geliştirilmesine yönelik eğitim ve kamuoyu bilgilendirme çalışmaları yapılacaktır” demektedir.³⁰

SONUÇ

Yerleşim merkezlerinde üretilen katı atıkların uygun koşullar altında biriktirilmesi, toplanması, taşınması ve zararsız hale getirilmesi görevi yerel yönetimlere düşmektedir. Son yıllarda, özellikle büyük yerleşim merkezlerinde gözlenen hızlı nüfus artışı, değişen yaşam standartları ve tüketim eğilimleri gibi etkenler nedeniyle uzaklaştırılması gereken katı atık miktarları her geçen gün artmaktadır.

Özellikle son iki yüzyılda korkunç boyutlara ulaşan ve 90’lı yıllarda tüketici toplumu diye bir kavramın ortaya çıkmasına neden olan aşırı kaynak tüketimi ve malzeme kullanımı çevrenin kirliliğinden başka, aynı zamanda yaşam kalitesini de azaltmaktadır. Bu tüketici toplumu çılgınlığı kaynakların sanıldığından daha erken tüketilmesine neden olabilecektir. Her şeyden önce insanoğlu kendisinin ve torunlarının nasıl bir dünya istediğine karar vermek zorundadır. Her isteyen, her istediğini üretmesi ve bunları üretirken çevreyi ve atmosferi kirlletmesine izin verilmemeli, bunu sağlayacak ulusal ve uluslararası düzenlemelerin ve özendirilmelerin uygulamaya konulabilmesi gereklidir. Bu gerekçe ile üye olmaya çalıştığımız AB, atıklar ile ilgili olarak beş konuda stratejik planlar yapılması gerektiğine dikkat çekmiştir. Bunlar aşağıdaki başlıklarla özetlenebilir;

- Atıklardan korunma ve kurtulma,
- Yeniden kazanım ve kullanım,
- Son biriktirmede optimizasyon,

³⁰ 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://plan9.dpt.gov.tr/>, s. 75, (04.01.2007).

- Çöp biriktirme istasyonlarının daha iyi yönetimi,
- Kirlenmiş alanların temizlenmesi.

Buna göre yapılması gereken ilk şey, şu an mevcut bulunan tüm yararlı atıkların yeniden kazanılmasıdır. Böylelikle “kirlenmeye” bir ölçüde dur denilebilecektir.

Doğal kaynakların hızla tüketimi ve hızla artan atıkların miktarı, çevre konusunda ciddi olarak çözümler üretilmesini gerektirmiştir. Çözümlerin başarıya ulaşabilmesi için aslında iki temel kuralın daima uygulanması ve yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlar;³¹

- Çevre dostu (yeşil) ürünler üretmek,
- Yeniden kazanım ve atık yönetimi için etkili teknikler geliştirmektir.

Çevre sorunlarının çözümünde öncelikle yenilmesi gereken güçlükler “eğitim ve bilinçlenme eksikliği” ve “çevrenin önem ve kıymetini algılama zorluğu”dur.

Bu arada şunu da belirtmekte yarar var ki, atık miktarının azaltılabilmesi atıklar ile mücadelenin birinci koşuludur. Bu da ancak tasarruf ile ve israfın önüne geçilebilmesi ile mümkün olacaktır. İsraf ya da bir başka deyişle kaynakların verimsiz kullanımı bir sistemin, şirketin toplumun ya da insanın hedeflerine ulaşmasına engel olur. Tasarruf ise ekonomilerin düzlüğe çıkmasını sağlayabilir büyüklükte bir kaynak meydana getirebilecek güce sahiptir. Bu yüzden gerek toplumsal olarak, gerek kişisel ve şirketler bazında topyekun bir tasarruf bilinçlenmesi kampanyasına gidilmesi ya da politikalarının oluşturulması gereklidir. Tasarrufları arttırmak için israfın önlenmesi, israfı meydana getiren tüm işlerin (aşamaların) israflardan arındırılması ve tüm aşamalarda kesintisiz ve sürekli olarak mükemmellik sağlanması gereklidir.

Bütün bunların sağlanmasının en önemli yolu kuşkusuz eğitimidir. Eğitimi sadece okullarda verilen eğitimle sınırlamamak, sivil toplum kuruluşlarından halkın değişik kesimlerine varıncaya kadar tabana yaymak gereklidir. Katı atıkların, diğer atık türlerinden farkı onların göz önünde bulunmasıdır. Böyle somut bir çevre kirliliği ile baş etmek önemli bir eğitim desteği ile mümkündür. Bununla ilgili en önemli avantaj gözle görünen katı atıkların zararsızlaştırılması çalışmalarının sonuçları elde etmenin daha kolay olmasıdır. Böylece, başarı elde edildiğinde bunun güdülemesi de daha kolay olacaktır.

Belediyelerin bu noktadaki rolü halkın bilinçlendirilmesi için her türlü aracı kullanmak olmalıdır. Katı atık bertarafı için tesis kurmak zor, pahalı ve

³¹ Güngör A, Gupta, S.M., “Issues in Environmentally Conscious Manufacturing and Product Recovery: A Survey”, **Computers & Industrial Engineering**, Cilt 36, s. 811-853, 1999.

zaman alıcı bir süreçtir. Bu nedenle çevre eğitimine katkıda bulunmak daha zahmetsiz ve uzun vadeli bir yatırım olarak düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

- ÇEVKO** (Çevre Koruma ve Ambalaj Atıkları Değerlendirme Vakfı), Rapor, 1999.
- Çöp Hizmetleri Yönetimi**, TODAİE Yayın No: 302, Ankara, Nisan 2001.
- Erdem, Mahir, **Türkiyede Atık Yönetimi ve Genel Sorunlar**, http://www.rewistanbul.com/pe_sunumlar/Mahir%20Erdem%20-%2019%20Haziran%202008%20-%2012.20-12.35%20-%201.%20Oturum.doc, (07.01.2009).
- Erdin, Ertuğrul, **Çöp ve Katı Atıklar Ders Notları**, Ege Ü. İnşaat Fakültesi Yayınları, İzmir 1993.
- Güngör A, Gupta, Surendra M., “Issues in Environmentally Conscious Manufacturing and Product Recovery: A Survey”, **Computers & Industrial Engineering**, Cilt 36, 1999, s. 811-853.
- Hürriyet Pazar Gazetesi**, 18 Temmuz 1999.
- Hürriyet Gazetesi**, 20 Temmuz 1999.
- Kaya, Muammer, <http://www.universite-toplum.org/text.php?id=286>, (14.12.2006).
- Keleş, Ruşen, Hamamcı, Can, **Çevre Bilimi**, İmge Yayınevi, 3. Baskı, Ankara 1998.
- Neyim, Cezmi, Türkiye’de Eysel Nitelikli Katı Atıklar http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-4.pdf, (10.10.2008).
- Krajewski, L.J, Ritzman, L.P, Operations Management – Strategy and Analysis, Addison-Wesley, USA, 1999.
- Sandal, Ahmet, **AB Çevre Politikası ve Türkiye’nin Bu Politikalara Uyumu, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 11, Sayı 10, Ekim 2006, s. 20-24.
- Sandal, Ahmet, Çevrede Yeni Evre, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Temmuz 2006, Cilt 11, Sayı 7, s. 18-23.
- Topacık, Dinçer, **Atıksu Arıtma Tesisleri İşletme El Kitabı**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İSKİ Genel Müdürlüğü, 2000.
- TS-EN-ISO 14000 Çevre Yönetim Sistemleri Kitapçığı**, TSE, 1997.
- Turgut, Nühket, Çevre Hukuku, Savaş Yayınevi, Yenilenmiş 2. Baskı, Ankara, Kasım 2001.
- Türkiye’nin Çevre Sorunları**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını No: 163, Önder Matbaası, Aralık 2003.
- Türkman, Aysen, **Yaşanabilir Bir Çevre İçin**, İzmir Ticaret Odası Yayını No: 45, İzmir 1998.
9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://plan9.dpt.gov.tr/>, (04.01.2007).
- <http://www.cmo.org.tr/yayin/rapor/cevredurum050606.php?altm=050606>, (24.12.2006).
- http://www.cumhuriyet.edu.tr/akademik/merkez_cevre/temmuz_2001.pdf, (25.12.2006).
- <http://www.istac.com.tr/kultursanat.asp>, (25.12.2006).
- <http://mbdergi.pamukkale.edu.tr/11cilt3sayi/Ogrenci....pdf>, (25.12.2006).
- http://www.mmo.org.tr/endustrimuhendisligi/2002_1/atiklar.htm, (14.12.2006).
- <http://www.tarihvakfi.org.tr/icerik.asp?IcerikId=251>, (13.01.2007).

DÜZENLEYİCİ KURUMLARA TÜRKİYE'DEN ÜÇ ÖRNEK: SPK, BDDK, ŞEKER KURUMU

Selim ÇAPAR*

GİRİŞ

ABD’de yüzyıldan fazla bir geçmişi olmasına rağmen Avrupa ülkelerinde özellikle 1980’lerden sonra yaygınlaşmaya başlayan düzenleyici kurumlar, aynı dönemde Türkiye’de de görülmeye başlamışlardır. Bağımsız düzenleyici kurumlar ya da bağımsız idari otoriteler olarak da adlandırılan bu kurumlar, ABD ile Kıta Avrupası ülkelerinde ekonomik yapılarıdaki ve devlet-ekonomi ilişkilerindeki farklılıklara bağlı olarak uygulama örnekleri birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Kıta Avrupası’nda ise, yine ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülkede kurumdan kuruma farklılıklara rastlanmaktadır.

Küreselleşme olgusu ve kamu yönetiminde meydana gelen gelişmelerin etkisiyle IMF, Dünya Bankası, AB ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşların destekleriyle, siyaset-yönetim ayrımının bir yansıması biçiminde bu kurumlar hızlı bir yaygınlaşma süreci yaşamışlardır. Türkiye’de bu süreç 1981 yılında SPK’nın kuruluşu ile başlamış, 1990’lı yıllarda hız kazanmış ve 2000’li yılların başlarında devam etmiştir.

Bu çalışmada Türkiye’deki düzenleyici kurumların geçirdikleri evrim sonucunda 2008 yılı itibarıyla durumlarını görmek amacıyla ilk düzenleyici kurum olarak 1981 yılında kurulan SPK, bankacılık sektörünü düzenlemek amacıyla 1999 yılında kurulan BDDK ve şeker piyasasını düzenlemek amacıyla kurulan Şeker Kurumu ele alınacaktır. Birinci bölümde düzenleyici kurumların dünyadaki ve Türkiye’deki gelişimlerine kısaca göz atılacaktır. İkinci bölümde SPK, üçüncü bölümde BDDK ve dördüncü bölümde Şeker Kurumu olmak üzere Sezen (2003)’in kullandığı inceleme çerçevesi esas alınarak “kuruluş, statü, görev-yetkiler, örgütlenme, hükümetle ilişkiler, bütçe ve personel yapısı” açılarından incelenecek, benzerlikleri ve farklılıkları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

* Araştırma ve Etütler Merkezi Başkan Yardımcısı.

Genel bir değerlendirmenin yer alacağı sonuç kısmı ile çalışma sona erdirilecektir.

1. DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Bağımsız kurul ya da komisyonlarca düzenleme yapılması ABD’ de piyasa aksaklıklarına karşı oluşturulan Amerikanvâri bir yöntemdir ve bu ülkede uzunca bir geleneğe sahiptir (Majone, 1996: 10). 1887’de demiryollarını düzenleyen yasa ile düzenleyici bir organ kurulmuştur. Bu Federal Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission-ICC) Kongre kararıyla yürütme organından bağımsız olarak kurulmuştur. (Sezen, 2003:111). Ashında bunun altında yasamanın, yürütmeye olan güvensizliği yatmaktadır. (Ulusoy 2003:5). Çünkü düzenleyici kurumları oluştururken Amerikan Kongre’si sadece karmaşık teknik sorunlarla uğraşılması amacını gütmüyordu, aynı zamanda Başkan’ın önemli politika alanlarındaki yetkilerini de kısıtlıyordu (Majone, 1996: 17).

Ulusoy (2003:5) düzenleyici kurumların ortaya çıkışının temel sebebinin, “özellikli alanların hem politikanın hem de politikacıların hem de ilgili sektörlerde faaliyette bulunan aktörlerin etkisinden arındırılmaları ihtiyacı ve amacı” olduğunu ileri sürmektedir.

Küreselleşme süreciyle birlikte devletin düzenleyici işlevinin öne çıkarıldığı 1980’li ve 1990’lı yıllarda bu işlevin yeni aktörleri olarak ve özelleştirme uygulamalarına paralel biçimde Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de düzenleyici kurumların yaygınlaştığı görülmektedir (Sezen 2003:112; Sezen, 2005: 86). Sezen’e (2003:113) göre düzenleyici kurumlar, devlete biçilen yeni düzenleyici rolün serbest piyasada ekonomisine uygun biçimde işler kılınmasının kurumsal araçları olmak yanında yönetim ve yeni kamu yönetimi (NPM) anlayışının uygulandığı örnekler olarak da karşımıza çıkmaktadırlar.

Majone (1996:9) Selznick’in formülüne dayanarak, düzenlemenin yasal olarak zorlayıcı bir temelde genellikle toplumun arzu ettiği etkinlikler üzerinde devamlı ve odaklanmış biçimde bir kamu kurumunun kontrol uygulaması olduğunu ifade etmektedir. Yine Majone (1996: 15)’ye göre, bu düzenlemeyi yapan kurumlar merkezi hükümet birimlerinin gözetimi dışında veya hiyerarşik denetim basamakları dışında çalışabilecek bir anlayışla genellikle bağımsız otorite statüsünde kurullar.

Duran (1997:5) ise bu kurumların işlevini genel anlamıyla toplumsal yaşam açısından duyarlı alanlardaki “kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çarptırmak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında” bulundurmak olarak tarif etmektedir.

Türkiye’de devlet 1980’lerden bu yana liberalleşme ve özelleştirme politikalarla paralel olarak bir yeniden yapılanma süreci yaşamaktadır. Kamusal işletmelerin özelleştirilmesi ve devlet tekellerinin kaldırılması 1980’lerin ortalarında görülmeye başlandı. Liberal politikalar piyasadaki devletin ekonomik bir aktör olarak gücünü zayıflatırken, devletin düzenleyici rolünü güçlendirdi. Bu yeni rolü oynamak amacıyla düzenleyici kurumlar 1980’li yılların başlarında ortaya çıkmaya başladılar (Sezen, 2007:320).

Düzenleyici kurumların yasal statülerinde, karar organlarının oluşumunda ve işlevselliklerinde tek bir modelden söz etmek olası değildir. Bu sebeple, ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülke içindeki düzenledikleri alan ve sektörler göre ciddi farklılıklar gösterirler (Sezen, 2003:115; Ergun, 2005:325; Jordana ve diğerleri, 2006).

Türkiye’de ilk düzenleyici kurum olan SPK’nın, 1981’de kuruluş yasası çıkmış ve kurum 1982’de faaliyete geçmiştir. Bu ilk örnekten sonra kurum sayısı 2002 yılında 9’a ulaşmıştır. 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun kapsamında “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” olarak, Şeker Kurumu hariç olmak üzere, 8 kurumun bulunduğu görülmektedir.

Türkiye’de düzenleyici kurumların kurulması sürecini Sezen (2003: 117-135) filizlenme dönemi (SPK-1981), serpilme dönemi; (RTÜK-1994-Rekabet Kurumu-1994) ve Büyüme Dönemi; (BDDK-1999, Telekomünikasyon Kurumu-2000, EPDK-2001, Şeker Kurumu-2001, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu-2002 ve KİK-2002) olmak üzere üç evrede ele almaktadır.

Düzenleyici kurumların Türkiye’de evrimsel bir değişim süreci yaşadıkları gözlenmektedir. Örneğin ülkenin ilk örneği SPK’nın oluşturulan ilk yapısında işlevsel bağımsızlığı tanınmak yerine, Maliye Bakanlığı’nın gölgesinde kurulması tercih edilmişti (Sezen, 2003:119, Ulusoy 2003: 62-63). 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu halen yürürlükte olmakta birlikte, neredeyse tamamı değiştirilmiş gibidir. Özellikle 1992 ve 1999 yıllarındaki değişiklikler ile kurulun Maliye Bakanlığı ile bağlarını koparması bir anlamda erginliğini ilan etmesi biçiminde değerlendirilebilecek özellikler taşımaktadır (Sezen 2003:119; Ulusoy 2003: 63-64).

Türkiye’de düzenleyici kurumların evrim sürecinin bir göstergesi olarak 2008 yılında iki kurumun değiştiği görülmektedir. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu,” Telekomünikasyon Kurumu ise “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu” adını almıştır.

Öte yandan, 1990'ların sonlarından itibaren hükümetlerin, düzenleyici kurumlara tanınan ayrıcalıklarından pişmanlık duymaya başladıklarına ilişkin bir görünüm ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yöndeki düşüncelerin sonraki yıllarda düzenleyici kurumların mali özerklik ve kaynak kullanmalarının sınırlandırılması ve birçok yönden disiplin altına alınmalarına yönelik olarak uygulamaya geçirildiği görülmektedir (Sezen, 2007:325).

2. SERMAYE PİYASASI KURULU (SPK)

2.1. Kuruluşu ve Evrim Süreci

Sermaye Piyasası Kurulu, Türkiye'nin ilk düzenleyici kurumu olarak 1981 tarihli 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kuruldu ve 1982 yılında faaliyete geçti. Bu aynı zamanda düzenleyici kurumlar açısından filizlenme döneminin de başlangıcını oluşturmaktadır.

SPK'nın 24 Ocak kararlarını izleyen dönemde yaşanan banker krizinin ardından kurulduğu dikkati çekmektedir. 2499 sayılı kanunun gerekçesinin, Kıta Avrupa'sı hukukundan etkilenecek hazırlanan Ticaret Kanunu'nun kısıtlamalarından kurtulmak, piyasada güven ve istikrarı sağlamak, böylece sermaye piyasalarının alınması ve gelişmesi için uygun ortamı hazırlamak ve sermaye piyasasını etkinlikle denetleyecek bir kurum oluşturmak olduğu görülmektedir (Sezen, 2003: 118).

SPK'nın kuruluşunu borsa gereksinimine dayandırmak mümkündür. Her ne kadar borsa uygulamaları Osmanlı Dönemine kadar uzanıyorsa da, karma ekonomi döneminde ciddi bir borsa sistemi yoktu. Bankerlik krizinin patlak vermesi üzerine, ciddi bir borsa sistemi kurulması gerektiği ortaya çıktı (Sezen, 2008).

Kurucu kanunun ilk haline göre, SPK'nın bağımsız olduğunu iddia edilmesi çok kolay değildi. Özellikle kurul üyelerinin organik bağımsızlığından söz edilmesi zordu. 2499 sayılı kanununa göre, Bakanlar Kurulunca üç yıl süre ile atanan kurul üyelerini, kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu'na "görevden alma" yetkisi verilmekteydi (19/3. md). Elbette bu yetki verilirken, kurul üyelerinin süreleri dolmadan görevden alınmalarını "kusur ve ihmallerini sabit olması" şartına bağlayarak, hükümetin takdir alanı oldukça kısıtlanmaktaydı. Ancak kanunun Kurula verdiği görev ve yetkilerin alanının çok geniş olması (22. md) sebebiyle bu alan içinde nispeten önemsiz görülen bir kusur ve ihmal tespit etmek pek de zor olmayabilirdi (Ulusoy, 2003: 62).

Öte yandan, kuruluşundaki yapısına göre SPK sermaye piyasasını denetlemekle görevli yeni bir kurum olarak kurulduysa da, Maliye Bakanlığı'nın

etki alanı içinde bulunduğu görülmektedir. “İlgili olduğu bakanlık” olarak Maliye Bakanlığı belirlenmişti. Kurulun yedi üyesinden üçü Maliye Bakanlığı tarafından önerilmekte ve başkan ve başkan vekilleri yine bu bakanlığın adayları arasından atanmaktaydı. Diğer üyelikler için aday önerme yetkisi Adalet Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Merkez Bankası ve Türkiye Bankalar Birliği’nde idi. Kurul, Maliye Bakanlığı’nca istenecek incelemeleri yapmak ve çalışmalarını hakkında bakanlığa rapor vermekle yükümlüydü. Ayrıca aracı kurumların kuruluşlarına izin vermek gibi birtakım yetkilerini kullanması bakanlığın uygun görüşüne bağlıydı. Maliye Bakanlığı, kurulun yıllık hesapları ile her türlü işlemlerini denetleme ve gerekli gördüğü tedbirleri alma yetkisine de sahipti. O halde, SPK’nın işlevsel bağımsızlığı olduğunu iddia etmek de kolay değildi (Sezen, 2003: 119; Ulusoy, 2003: 62-63).

2499 sayılı yasa halen yürürlüktedir, ancak sonradan yapılan değişiklikler ile içeriği neredeyse tamamıyla değiştirilmiştir. 2499 sayılı kanunda en kapsamlı değişiklikleri yapan 1992 yılında çıkarılan 3794 sayılı yasa ile 1999 yılında çıkarılan 4487 sayılı yasadır. Bu düzenlemelerle kurulun Maliye Bakanlığı ile bağlarını kopardığı, idari ve mali özerkliğini kazandığı görülmektedir. Bu değişiklikler ilke olarak üyelerinin görev sürelerinin sonuna kadar görevden alınmalarının da önüne geçilmiştir. Böylece, Maliye Bakanlığı “ilgili” bakanlık statüsünün yanında, sektör üzerindeki denetim ve aracı kurumların kuruluşlarına izin vermek için uygun görüş verme gibi yetkilerini de kaybetmiştir. 4487 sayılı kanun ile kurulun hem yetkileri hem de yetkilerini kullanacağı alanla genişletilmiştir. Bir yandan sermaye piyasalarına ilişkin daha önce düzenlenmemiş konuları içeren, diğer yandan sermaye piyasası araçlarının işlem gördüğü borsalar ve diğer teşkilatlanmış piyasalar da kanun kapsamına alınmıştır (Sezen, 2003: 119-120; Ulusoy, 2003: 64).

Türkiye’de düzenleyici kurumların büyüme döneminde bu kurumların tartışılır hale gelmesi söz konusudur. Dış etkilerle kurulmuş olmaları, siyasetçiden bağımsız olmaları gibi tartışmalar yanında, hükümetlerin de düzenleyici kurumlara aşırı yetki ve bağımsızlık verilmesinden dolayı yakınmaları gündeme gelmeye başlamıştır (Sezen, 2003: 133-134).

2002 yılı sonu itibarıyla bu kurumları yeniden yapılandırma ile ilgili somut bir çalışma olmadıysa da, bu kurumların mali kaynaklarını disipline etmeye ve hesap verme sorumluluklarını artırmaya yönelik çalışmaların başladığı görülmektedir. Önceden kurulan kurumların gelirlerinden genel bütçeye pay alınmaya başlanması, yeni kurulanlardan bir kısmının gelir fazlalarının bütçeye aktarılmasının düzenlenmesi, Bakanlar Kurulu ile TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’na yıllık faaliyet raporlarının sunulmasının sağlanması ve kurul baş-

kanı ve üyelerinin aylık ücretleri ile diğer mali ve sosyal haklarının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi gibi müdahaleler ortaya çıkmıştır (Sezen, 2003: 134-135).

Bu gelişmelerin devamında hükümet bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen 3046 sayılı yasa benzeri “çerçeve bir kanun” yaklaşımıyla, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” hazırladı. 12 Temmuz 2004 tarihinde Başbakan imzasıyla TBMM’ne gönderildiyse de, yasalaşmadı. Ancak hükümetin gerek duyulan kurumlarla ilgili (BDDK gibi) düzenleme yaparken bu tasarıyı esas aldığı dikkati çekmektedir (Sezen, 2008).

Bu konudaki genel düzenlemelerin ise 24 Aralık 2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapıldığı görülmektedir. Bu kanun SPK’yi düzenleyici ve denetleyici kurum olarak kapsamına almaktadır.

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda 2007 yılında 5582 sayılı kanun ile ve 2008 yılında 5728 sayılı kanun ile değişiklik yapıldığı görülmektedir.

2.2. Statüsü

Sermaye Piyasası Kurulu 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. SPK’nın temel görevi, sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.

SPK, kurul başkanı ve üyeleri ile başkana bağlı olarak kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşmaktadır ve ilgili olduğu Bakan, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanı’dır.

Merkezi Ankara’da olan SPK’nın İstanbul’da bir temsilciliği bulunmaktadır.

2.3. Görev ve Yetkileri

SPK’nın temel amaçları, sermaye piyasasının işleyiş kurallarını belirlemek, piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi biçimde yararlanmalarını sağlamak, sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak, piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır. SPK bu hedeflere kanun, yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak, piyasaların gözetim ve denetimini sağlayarak ulaşmaya çalışır (SPK, 2008a).

SPK 2499 sayılı kanunla verilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır. Kurulun temel görev ve yetkileri 2006 yılı faaliyet raporunda sıralanmaktadır (SPK, 2008b: 1-2):

Sermaye piyasası araçlarının ihracını, halka arz ve satışını düzenlemek ve denetlemek,

Sermaye piyasası araçlarını Kurul kaydına almak ve kamu yararının gerektirdiği hallerde bunların halka arz ve satışını geçici olarak durdurmak,

Sermaye piyasası kurumlarının mali bünyeleri ve kaynaklarının kullanımı ile ilgili standartrasyoları genel olarak ya da faaliyet alanları veya kurum türleri itibarıyla belirlemek,

Sermaye piyasasında, gerektiğinde elektronik ortam da dâhil, bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları belirlemek,

Kamunun zamanında, yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla, genel ve özel nitelikte kararlar almak ve her türlü mali tablo ve raporlar ile bunların bağımsız denetimlerinin, sermaye piyasası araçlarının halka arzında yayımlanacak izahname ve sirkülerin ve araçların değerini etkileyebilecek önemli bilgilerin kapsamını, standartlarını ve ilan esaslarını tespit etmek,

Sermaye piyasasında faaliyet gösteren kurumlar, borsalar ve teşkilatlanmış diğer piyasaların faaliyetlerini izlemek ve denetlemek,

Sermaye piyasasını ilgilendiren her türlü yayın, duyuru ve reklamları izlemek, yanıltıcı ilan ve reklamları yasaklatarak gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara bildirmek,

Bu Kanun hükümleri gereğince elde ettiği veya kendisine tevdi edilen mali tablo ve raporlar ile diğer belgeleri inceleyip değerlendirerek, 2499 sayılı kanunda belirtilen gerekli tedbirleri almak,

Çağrı yoluyla hisse senedi toplanması ve vekâleten oy vermeye ilişkin esasları belirlemek,

Vadeli işlem sözleşmeleri ve bunların işlem göreceği borsalarda faaliyet gösterecek kurumları düzenlemek,

Menkul kıymetlerin ödünç alma ve verme, açığa satış ve repo işlemlerini düzenlemek,

Dışarıda yerleşik kişilerin Türkiye’de sermaye piyasası araçlarının ihraç ve halka arzı konusunda gereken düzenlemeleri yapmak,

Sermaye piyasası araçlarının takası, saklanması veya kaydi değer haline getirilmesi ve derecelendirilmesini düzenlemek ve denetlemek,

Sermaye piyasasının gelişmesini teminen yeni sermaye piyasası kurumlarına ilişkin kuruluş, faaliyet, tasfiye ve sona erme esaslarını belirlemek ve bunları denetlemek,

İlgili Bakanca istenecek incelemeleri yapmak; çalışmaları hakkında Bakana rapor vermek; sermaye piyasası ile ilgili mevzuat değişiklikleri hakkında önerilerde bulunmak,

Gayrimenkullerin değerlemesini yapabilecek ekspertiz kurumlarından sermaye piyasasında faaliyette bulunacaklara ilişkin şartları belirlemek ve bu şartlara uyan kuruluşları listeler halinde ilan etmek,

Sermaye piyasasında medya ve elektronik ortam da dâhil yatırım tavsiyelerinde bulunacak kişi ve kuruluşların uyacakları ilke ve esasları belirlemek,

Sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunacaklar, gayrimenkul değerlemesi alanında faaliyet gösterecek kişi ve kuruluşlar ile sermaye piyasası kurumlarının yönetici ve diğer çalışanlarının mesleki eğitimi, mesleki yeterliliği ve mesleki ehliyetlerini gösterir sertifika verilmesine ilişkin esasları belirlemek, bu amaçlarla merkez kurmak ve faaliyet esaslarını belirlemek,

İnternet de dâhil, her türlü elektronik bilgi iletişim araç ve ortamı ve benzeri araçlar üzerinden gerçekleştirilen ihraç ve halka arzlar ile sermaye piyasası faaliyetleri ve işlemlerini; genel hükümler çerçevesinde bu Kanun kapsamına giren işlemlerde elektronik imza kullanım esaslarını düzenlemek ve denetlemek,

Kanuna tabi anonim ortaklıkların genel kurullarında birikimli oy kullanılabilmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak,

Yabancı ülkelerin sermaye piyasalarında düzenleme ve denetime yetkili muadili kuruluşlar ile sermaye piyasalarıyla ilgili her türlü iş birliği yapmak ve bilgi alışverişinde bulunmak.

Görüldüğü gibi SPK'nın görev yetkilerini izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlık çözme (tahkim), bilgi isteme biçiminde sınıflandırmak olasıdır (Sezen, 2003: 143).

2.4. Örgütlenme

Sermaye Piyasası Kurumu, karar organı bir kurul ve hizmetlerin yürütüldüğü bir kurumdur oluşmaktadır.

2.4.1. Kurul

Kurul Bakanlar Kurulu kararı ile atanan 7 üyeden oluşur ve karar organı olma özelliğini taşımaktadır. Kurul üyeleri, ilgili bakanlıkça önerilecek 4 aday arasından 2, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, BDDK, TOBB ile Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek 2'şer aday arasından 1'er kişi olmak üzere atanırlar. Bakanlar Kurulu adaylardan birini

Başkan olarak atar, ikinci başkan ise Kurul Başkanı'nın teklifi üzerine kurul tarafından seçilir (Sermaye Piyasası Kanunu, 18. md).

Eğitim açısından, yasada belirlenmiş alanlarda yükseköğrenim görmüş olma, 12 yıl hizmet süresi olması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde belirtilen devlet memurluğuna atamalarda aranacak genel koşulları taşımaları gereklidir (Sermaye Piyasası Kanunu, 19. md).

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri 6 yıldır ve bu görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atanmaları için gereken şartları kaybettikleri veya durumlarının kanuna aykırı düştüğü anlaşılan, görevleri ile ilgili işledikleri bir suçtan dolayı mahkûmiyetleri kesinleşen başkan ve üyeleri süreleri dolmadan Başbakan tarafından görevden alınırlar (Sermaye Piyasası Kanunu, 19. md).

Görev süresi sona erenler, yeniden seçilebilirler (Sermaye Piyasası Kanunu, 19. md).

2499 sayılı yasada Sermaye Piyasası Kurulu'nun toplantı sıklığına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, kurulun genelde haftada bir kez toplandığı ifade edilmektedir (Sezen, 2005: 103). Karar yeter sayısı açısından bakıldığında, Kurul Başkan dâhil en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve salt çoğunlukla karar verir (Sermaye Piyasası Kanunu, 23. md). Başka bir ifadeyle üç üyenin aynı yönde oy kullanması karar almaya yeterlidir.

2.4.2. Kurum

Kurul Başkanı, hem karar organının hem de yürütmenin başıdır. Kurul başkan yardımcıları hizmet birimleri arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlamakla yükümlüdür. SPK'da, Denetleme Dairesi, Ortaklılar Finansmanı Dairesi, Aracılık Faaliyetleri Dairesi, Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, Piyasa Gözetim ve Düzenleme Dairesi, Araştırma Dairesi, Muhasebe Standartları Dairesi, Bilgi İşlem İstatistik ve Enformasyon Dairesi, Hukuk İşleri Dairesi, İdari ve Mali İşler Dairesi olmak üzere toplam 10 temel hizmet birimi bulunmaktadır. Ayrıca bu daire başkanlıkları haricinde, kurul başkan yardımcılarına bağlı çalışan üç grup başkanlığı da bulunmaktadır (SPK, 2008b: 5).

SPK'nın merkezi Ankara'dadır, ancak Ankara dışında da örgütlenme yetkisi verilmiştir. İstanbul'da bir temsilciliği mevcuttur.

2.5. Hükümetle İlişkileri

SPK Kurul üyeliğine atamalar Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır. Yedi üyeden oluşan kurulun atama makamı olan Bakanlar Kurulu'nun aday gösterme sürecinde de etkin olduğu ortaya çıkmaktadır. Yedi üyenin dördü bakanların

önerdikleri adaylar arasından, biri BDDK'nın önerdiği, biri TOBB'un önerdiği, biri de Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilen adaylar arasından atanmaktadır. Ayrıca Bakanlar Kurulu adaylardan birini “başkan” olarak atamaktadır.

Atama süreci ve kurulun oluşumu değerlendirildiğinde Bakanlar Kurulu'nun ağırlığı dikkati çekmekle birlikte, TOBB ve Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin de aday gösterme yetkileri ele alındığında “yönetişim” yaklaşımını görmek de mümkün olmaktadır. Öte yandan benzer alanlarda faaliyet gösteren bir düzenleyici kuruluş olan BDDK'nın da aday gösterme yetkisinin olması ilginçtir.

Atamaların bakanlar kurulu kararıyla yapılması ve bu kararların Cumhurbaşkanı onayına tabi olması, nedeniyle Cumhurbaşkanı da atama sürecinin içindedir (Sezen, 2003).

Kurul üyeleri ancak Başbakan onayı ile görevden alınabilmektedir. Süreleri dolmadan görevden alma yetkisi atama koşullarını kayıp, görevleri ile ilgili bir suçtan mahkûmiyet gibi durumlarda kullanılabilir. Başka bir deyişle, bu konuda Başbakan'a tanınan bir takdir yetkisinden söz etmek olası değildir (Sermaye Piyasası Kanunu, 19. md).

Kurumun işleyişi bakımından SPK'nın “ilgili” olduğu bakan, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanı'dır. 2499 sayılı yasa gereğince SPK, ilgili Bakanca istenecek incelemeleri yapmak ve çalışmaları hakkında ilgili Bakana rapor vermekle yükümlüdür (22/p md).

2008 yılına kadar 4483 sayılı Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereğince, kurul üyelerinin görevleri nedeniyle suç işlemeleri halinde soruşturma açılması ilgili bakanın iznine tabi idi. Ancak, 2008 yılında 5728 sayılı yasa ile 2499 sayılı yasada yapılan değişiklik ile kurul başkanı, üyeler ve diğer personel hakkında 4483 sayılı yasanın uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır ve böylece genel hükümlere göre yargılanmaları düzenlenmiştir (Sermaye Piyasası Kanunu, 25. md).

Her ne kadar kurul kararlarını veto etme gibi bir yetkisi bulunmasa da, ilgili Bakanın kurul kararlarına karşı yargıya gitme yetkisinden de söz edilebilir. Böylece SPK açısından ilgili Bakan ile daha sıkı bir ilişki ortaya çıkmaktadır.

2.6. Denetlenme Yöntemleri

2.6.1. İç Denetim

SPK'da iç denetimin nasıl yapılacağına ilişkin bir düzenleme bulun-

mamaktadır. Buna göre, Kurul hem kurum-içi denetim, inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir.

2.6.2. Dış Denetim

1)Yargı denetimi: İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin anayasal ilke uyarınca kurum yargı denetimine tabidir. SPK kararlarına karşı gidilecek ilk derece yargı yeri “idare mahkemeleri” olarak belirlenmiştir.

2)Mali denetim: 5018 sayılı yasa kapsamında bulunan SPK’nın dış denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir (md. 67).

Genel anlamda düzenleyici kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun da yetkileri bulunduğu dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003).

2.7. Bütçesi

Özel bütçeli kurum olarak SPK’nın gelirleri ilgili olduğu sektör tarafından karşılanmaktadır. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu SPK’nın bütçesini belli bir disiplin altına almaktadır (12 md). Örneğin SPK bütçesini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planı ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlanması hükme bağlanmıştır (17 md). Kurum bütçesinin Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM’ye ve bir örneğinin de Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekmektedir (18 md). Ayrıca bütçe kesin hesapları, faaliyet raporları, dış denetim genel değerlendirme raporları TBMM’ye sunulmak zorundadır (42 md).

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, SPK’nın gelirleri giderlerini karşılamaya yetmediği takdirde, açığın Hazine Müsteşarlığı Bütçesinden verilecek yardımlarla karşılanmasını öngörmesine karşılık, 1992 yılından bu yana Hazine yardımı almamıştır (SPK, 2008b: 7). Öte yandan, 5018 sayılı yasa üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılmasını düzenlenmektedir (78 md).

Menkul kıymet ihraççıların ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde ikisi tutarında ödeyecekleri ücret, borsaların kotasyon ve tescil ücreti ile borsa payından oluşan gelirlerinin % 5’inden oluşan payların, SPK’nın başlıca gelir kaynaklarını oluşturduğu görülmektedir. SPK’nın 2006 Mali Yılı Bütçesinin kesin hesabında 58.865.355,91 YTL gelir ve 32.809.093,61 YTL gider gerçekleştiği görülmektedir (SPK, 2008b: 7).

2.8. Personel Yapısı

Kurul personelinin hak ve yükümlülükleri, Bakanlar Kurulunca 24 Ağustos 1982 tarih ve 17792 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “SPK Personel Yönetmeliği” ile düzenlenmiştir. Kurul Personeli için tesis edilecek hizmet sınıfları ile personelin dâhil oldukları sınıflara ve öğrenim durumlarına göre bu sınıfların giriş ve yükselinebilecek derece ve kademelerine ilişkin ortak hükümler, Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde öngörülen esaslara göre belirlenir. SPK devamlı personeli ile emekliliğe tabi görevlerden Kurul Başkanlığı ve üyeliklerine atananlar hakkında 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile ek ve değişikliklerine ilişkin hükümler uygulanır. Bu düzenlemelere göre Kurul hizmetleri, yarışma sınavı ile mesleğe başlayan ve yeterlik sınavından sonra uzman unvanını alan meslek personeli ve idari personel eliyle yürütülmektedir.

2499 sayılı yasaya göre, SPK memurları ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar, Kurulun önerisi, ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilmektedir (28. md). Böylece SPK’da “memur” ve “sözleşmeli” statüsünde istihdamın mümkün olduğu ortaya çıkmaktadır.

Kurul Başkanı ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretini geçmemek üzere ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Kurul personelinin ücret ve diğer mali hakları da Kurul üyeleri için tespit edilen miktarı geçmemek üzere belirlenir (Sermaye Piyasası Kanunu, 28. md).

SPK’da 2006 yılı sonu itibarıyla 6’sı karar organı, 35’i üst yönetim, 229’u meslek personeli ve yardımcısı, 27’si bilgi işlem Personeli ve 168’i idari personel olmak üzere 465 personel görev yapmaktadır (SPK,2008b: 8).

3. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU (BDDK)

3.1. Kuruluş ve Evrim Süreci

BDDK, denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bağımsız karar mekanizmalarına kavuşturulması yönündeki politikalar sonucunda, Türkiye ’de düzenleyici kurumların büyüme evresinde, 1999 yılında 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bankacılık sektörü düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulmuştur (BDDK, 2008).

Türkiye’de düzenleyici kurumların büyüme döneminde IMF ile Dünya Bankasının ve ayrıca AB’nin bu kurumların kurulmasında ciddi etkileri söz konusudur. Dolayısıyla, BDDK’nın bu etkiler dışında kalması mümkün değildir.

Örneğin, IMF ile imzalanan “stand-by” düzenlemesi çerçevesinde hazırlanan programa mali sektörde destek sağlamak üzere Dünya Bankası ile imzalanan bir başka ikraz anlaşmasının koşulları arasında BDDK’nın “kuruluşu ve operasyonel hale getirilmesi” de yer almaktaydı (Sezen, 2003: 124-125).

BDDK kurulmadan önce bankacılık alanında düzenleme ve denetleme yetkileri farklı devlet kurumlarına dağılmış durumdaydı. Bakanlar Kurulu, Hazine Müsteşarlığı (Bankalar Yeminli Murakıpları) ve Merkez Bankasının bu konuda yetkileri bulunmaktaydı. Başka bir deyişle bu konuda “özelleştirilmiş” bir sektör yoktu. Ancak bu alanda siyasetçi, bürokrat denetimi olması uluslararası kurumlarca yeterli görülmedi. BDDK’nın oluşturulması ile siyasetçi-teknokrat ayrışması ile bu alandaki tüm yetkilerin bir kurum elinde toplanması gerçekleştirildi (Sezen, 2008).

Kuruluşundan bugüne BDDK’nın yaşadığı süreç Türkiye’deki düzenleyici kurumların oluşumu ile ilgili fikirler de vermektedir. Kurumun kuruluşundan itibaren yoğun bir yasa değişikliği süreci yaşanmasının ardından 2005 yılında yeni bir yasa çıkmasından sonra bile “yasal istikrara” kavuşmadığı gözlenmektedir.

BDDK’nın kuruluşunun yer aldığı 23.06.1999 tarihinde yayınlanan 4389 sayılı Bankalar Kanunu sıklıkla değişime uğramış bir yasaydı. Bu yasa daha çıkarıldığı yılın Aralık ayında 4491 sayılı yasa ile değiştirildi. 2001 yılının Mayıs ayında 4672 sayılı yasa ile ve 2002 yılının Ocak ayında 4743 sayılı yasa ile değiştirilmiştir.

1999 yılı Aralık ayında çıkarılan 4491 sayılı yasanın getirdiği en önemli düzenleme, bankacılık sektörü üzerinde Bakanlar Kurulunca kullanılan önemli yetkilerin, banka kurulması gibi, BDDK’ya aktarılmış olmasıdır. Ayrıca daha önce ekonomik kamu kuruluşlarına ve Türkiye Bankalar Birliği’ne tanınmış olan, Kurul üyeliğine aday gösterme yetkilerinin tümü ilgili bakana bırakılması gerçekleşmiştir. Daha önce 4389 sayılı yasayla belirlenen kurul üyelerinin atanması ve kurulun faaliyete geçiş takvimi 4491 sayılı yasayla yeniden belirlenmiştir. Öte yandan, ilk atanan üyeler ancak 14 ay görevde kalabilmişlerdir, çünkü 2001 yılında 4672 sayılı yasaya eklenen geçici bir madde ile görevleri sona erdirilmiştir.

Diğer düzenleyici kurumlarla beraber BDDK’da 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamına alınmıştır.

Öte yandan, çerçeve bir kanun yaklaşımıyla hazırlanan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı’nı hükümet 12 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’ye gönderdi. Bu tasarı yasalaşmıyorsa da, 1 Kasım 2005 tari-

hinde yayınlanan 5411 sayılı Bankalar Kanunu ile tasarıda yer alan hükümlerin BDDK için aynen yasalaştığı görülmektedir. Ancak bu yasanın da, 2006 yılında 5472 sayılı yasa ve 2007 yılında 5667 sayılı yasa ile değiştirildiği dikkati çekmektedir.

3.2. Statüsü

4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğe sahip idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak kurulmuştur. Kurum, Kurul ile Başkanlıktan oluşmaktadır. Kurul, Kurumun karar organı olup; Başkan ve ikinci başkan dâhil yedi üyeden oluşmaktadır. Kurulun başkanı kurumunda başkanıdır. Kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuştur. Kurum görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında “bağımsız” olarak kullanır.

Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Devlet Bakanlığı’dır.

3.3. Görev ve Yetkileri

Görev alanı bankacılık sektörünü kapsamaktadır. Misyonu; görev ve yetkileri çerçevesinde, finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlamak, finansal sisteme rekabet gücü kazandırıcı ortamı hazırlamalı, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, denetime tabi kuruluşların piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, düzenli ve emin bir şekilde çalışmasına yönelik gerekli tedbirleri almaktır (BDDK, 2008 b: 1).

5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nda kurumun görevleri, yasa ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde finansal piyasalarda güven ve istikrarı sağlanması, kredi sisteminin etkin biçimde çalışması, mali sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik olarak:

Tasarruf sahiplerinin haklarını korumak ve kredi sisteminin etkin biçimde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,

Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,

Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere üye olmak, görev alanına giren konularda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,

Kanunla verilen diğer görevleri yapmak,

olarak sıralanmaktadır (BDDK, 2008b: 2).

Görüldüğü gibi BDDK'nın görev ve yetkilerini; izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, bilgi isteme biçiminde sınıflandırmak olasıdır (Sezen, 2003: 143).

3.4. Örgütlenme

3.4.1. Kurul

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kurumun karar organıdır. Toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul başkanı aynı zamanda Kurum Başkanı sıfatını da taşır (Bankacılık Kanunu, 83 md).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na yükseköğrenim (kanunda yükseköğrenim alanları belirlenmiştir) sonrası en az 10 yıl iş deneyimi sahibi olan ve 657 sayılı DMK'da belirlenen devlet memuru olmanın genel koşulları taşıyan kişiler ilişkili devlet Bakanınca aday gösterilmekte ve bu adaylar arasından Bakanlar Kurulu atama yapmaktadır. Üyelerden en az birinin hukuk fakültesi mezunu, birinin ise kurumda Başkan Yardımcısı, Ana hizmet birimi yöneticisi veya meslek personeli olarak çalışmış olması şarttır. Bakanlar Kurulu üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak belirler (Bankacılık Kanunu, 84 md).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na yapılan atamalarda sürecin her aşamasında Bakanlar Kurulu'nun tam bir egemenliğinin olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Adayların önerilmesini devlet bakanı yaparken, atamaların yanında başkan ve ikinci başkanın belirlenmesini Bakanlar Kurulu yapmaktadır.

Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi 6 yıl olup, süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri, atanma şartlarını kaybettikleri veya durumları yasaya aykırı düştüğü tespit edilen veya görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı mahkûmiyet kararı kesinleşen başkan ve üyeler Başbakan tarafından görevden alınırlar (Bankacılık Kanunu, 85. md).

Süreleri biten başkan ve üyeler yeniden atanamazlar (Bankacılık Kanunu, 84 md).

Kurul en az haftada bir defa toplanır. Mazeretsiz olarak bir takvim yılında üç toplantıya katılmayan veya toplantıya katıldığı halde süresi içinde toplantı kararını imzalamayan veya karşı oy gerekçesini süresi içinde vermeyen kurul üyeleri çekilmiş sayılır (Bankacılık Kanunu, 87. md).

Kurul Başkanı dâhil en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır. Karar

yeter sayısı dört veya beş olabilmektedir. Bankaların TMSF' ye devri veya bankacılık yapma ve/veya mevduat toplama iznini kaldırmaya yönelik kararlar için beş olması aranmaktadır.

3.4.2. Kurum

Kurum Başkanlığı; başkan, üç başkan yardımcısı, başkanlık müşavirleri ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Kurumun hizmet birimleri daire başkanlığı biçiminde örgütlenmiş ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri olmak üzere 10 daireden oluşmaktadır (BDDK, 2008b: 4-5).

Kurumun merkezi Ankara'dadır. Ancak Ankara dışında da örgütlenme yetkisi tanınmıştır. İstanbul'da örgütlenmesi mevcuttur.

3.5. Hükümetle İlişkileri

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na atama Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır. Aday gösterme yetkisi ilişkili Devlet Bakanı'ndadır. Atama sürecinin her aşamasında Bakanlar Kurulu'nun egemen olduğu görülmektedir. Hatta atanan üyeler arasından başkan ve ikinci başkanı da Bakanlar Kurulu belirlemektedir.

Atamaların bakanlar kurulu kararıyla yapılması ve bu kararların Cumhurbaşkanı onayına tabi olması nedeniyle, Cumhurbaşkanı da atama sürecinin içindedir (Sezen, 2003).

Görev süresi dolan kurul başkan ve üyeleri yeniden atanamazlar. Kurul üyeleri yasada belirtilen atama koşullarının kaybedilmesi, görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan mahkûmiyet gibi nedenlerle ancak Başbakan onayı ile görevden alınabilmektedir (Bankacılık Kanunu, 85. md).

Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. Maddesi (A) fıkrasının (5) numaralı bendinde öngörülen suçlarla ilgili olarak haklarında ceza davası açılan kurul başkan ve üyelerinden görevde kalması sakıncalı görülenler, Bakanlar Kurulu tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilirler (Bankacılık Kanunu, 85. md).

Kurumun işleyişi bakımından, "ilişkili" olduğu bakanlık, Başbakan'ın görevlendireceği Devlet Bakanıdır.

Kurulun düzenleyici kararları tekemmül etmesinden itibaren en geç yedi işgünü içinde ilişkili bakanlığa ve yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilir (Bankacılık Kanunu, 87. md).

Kurum düzenleyici işlemlerini yürürlüğe koymadan önce ilişkili bakanlık ve DPT'nin görüşlerini alır. Ancak yedi gün içinde cevap alınamaz ise "olumlu görüş" alınmış sayılmaktadır (Bankacılık Kanunu, 93. md).

İlişkili bakanlık, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun düzenleyici nitelikteki kararlarına karşı iptal davası açma yetkisine sahiptir (Bankacılık Kanunu, 105. md).

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 91. Maddesine göre kurumdaki daire başkanlıklarının sayısının 10'u geçemeyeceği ifadesi yer alırken, "ilişkili" bakanın onayı ile bu sayının yarısını geçmemek kaydıyla kurul tatarından daire başkanlıkları oluşturulabileceği belirtilmektedir.

Öte yandan 4483 sayılı Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereğince kurul üyelerinin görevleri nedeniyle suç işlemleri halinde soruşturma açılması ilişkili bakanın iznine tabidir.

3.6. Denetlenme Yöntemleri

3.6.1. İç Denetim

BDDK'nın iç denetimi Kurulca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yapılacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre, Kurul hem kurum-İçi denetim, inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir. Hatta Kurul, kurumun yıllık hesaplarını bir bağımsız denetim şirketine denetletme yetkisine de sahiptir (Bankacılık Kanunu, 101. md).

3.6.2. Dış Denetim

1)Yargı denetimi: İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin anayasal ilke uyarınca BDDK'da yargı denetimine tabidir. Kurul kararlarına karşı açılacak idari davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmektedir (Bankacılık Kanunu, 105. md).

2)Mali denetim: 5018 sayılı yasa kapsamında bulunan BDDK'nın dış denetimi için Sayıştay görevlendirilmiştir (md. 67). 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 101. Maddesi BDDK açısından bunu teyit etmektedir.

Genel anlamda bu kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun da yetkileri bulunduğu dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003).

3.7. Bütçesi

Düzenleyici kurumların, özel bütçeli kurumlar olarak, gelirleri ilgili oldukları sektör tarafından karşılanmaktadır. Ancak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsadığı diğer düzenleyici kurumlar gibi, BDDK bütçesini de disiplin altına almaktadır (12. md). Örneğin bu kurumların bütçelerinin üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlanması hükme bağlan-

muştır (17. md). Ayrıca bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye ve bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler (18. md). Yine, bu kurumların kesin hesapları, faaliyet raporları, dış denetim genel değerlendirme raporları TBMM'ye sunulur (42. md).

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 101. maddesi de yukarıdaki uygulamaları teyit eder mahiyettedir.

Öte yandan, 5018 sayılı kanun bu kurumların üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarının genel bütçeye aktarılmasını da düzenlenmektedir (78. md).

BDDK'nın başlıca gelir kaynağını, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri ve finansman şirketlerince, bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarının on binde üçünü geçmeyen oranda, "giderlere katılma payı" oluşturmaktadır (Bankacılık Kanunu, 101. md).

BDDK'nın 2006 yılında bütçesi 86.618.000,00 YTL gelir, 46.425.000,00 YTL gider olarak gerçekleşmiş, kullanılmayan 40.194.000,00 YTL tutarındaki gelir fazlası 9 Mart 2007 tarihinde genel bütçeye aktarılmıştır (BDDK, 2008b: 72).

3.8. Personel Yapısı

BDDK'nın kurucu yasasında kadrolara ilişkin bir kural bulunmamaktaydı. Kurum yasasına dayanarak çıkardığı insan kaynakları yönetmeliğinde "kadro" yerine "pozisyon" sözcüğünü kullanıyor idi (Sezen, 2003: 167-168). Ancak 2005 yılında çıkarılan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu yeni bir uygulama getirdi ve ekli (1) sayılı cetveli ile kurumun kadro sayılarını belirledi.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca, başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ile bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları, bilişim uzman ve yardımcılarının oluşan meslek personeli ile kurum uzmanları ve avukatlar kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilmektedir. Bu statüdeki personel ücret, mali ve sosyal haklar dışında, diğer personel ise her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir (Bankacılık Kanunu, 91. md).

Kurumun toplam kadro sayısı, Bankacılık Kanunu'na ekli (I) sayılı cetvelde 851 olarak belirlenmiş ve Kurumda yönetici müşavir ve meslek personeli unvanlarını haiz olmayan personelin oranı, toplam kadro sayısının %30'u ile sınırlandırılmıştır. Kadrolar 5411 sayılı kanuna ekli (I) sayılı cetvele göre Kurul tarafından ihdas ve iptal edilir. Ancak, meslek personeli dışındaki personelin

unvan değişikliklerinde 190 sayılı genel kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname devreye girmektedir (Bankacılık Kanunu, 92. md).

Kurul Başkanına Başbakanlık Müsteşarı için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali ve sosyal haklar tutarında aylık ücret ödenmektedir. Kurul üyelerine ise bunun % 95'i oranında ödeme yapılmaktadır. Kurumda kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personelin ücretleri yukarıdaki ücret tavanını geçmemek üzere kurul tarafından belirlenmektedir (Bankacılık Kanunu, 102. md).

2006 yılı sonu itibarıyla 3'ü başkan yardımcısı, 9'u daire başkanı, 2'si müdür, 4'ü başkanlık müşaviri, 150'si bankalar yeminli murakıbbı, 213'ü bankacılık uzmanı ve 133'ü diğer personel olmak üzere toplam personel sayısı 514'tür (BDDK, 2008b: 6).

4. ŞEKER KURUMU

4.1. Kuruluşu ve Evrim Süreci

Şeker Kurumu 19 Nisan 2001 tarihinde yayınlanan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile şeker piyasasını düzenlemek üzere kurulmuştur. Şeker Kurumu'nun kurulmasında kamu tekelinden özel sektöre açılan bir piyasanın düzenlenmesi amaçlanmıştır.

4634 sayılı yasanın Geçici 8. Maddesi yasanın en önemli maddesi olma özelliğini taşımaktadır. Şeker Kurumu'nun kuruluşunun "uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar" (her ne kadar adları verilmiyorsa da) gereğince olduğu ifade edilmektedir. Yasanın gerekçesinde ise bu kuruluşların AB ve DTÖ olduğu anlaşılmaktadır. Bu madde aynı zamanda söz edilen anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulunun, kurum ile organlarının görev, yetki ve süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirleyeceğini ifade etmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu'nun 27.12.2004'teki kararı kurumun görevini sonlandırılmasına yönelik olmuştur.

2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli III sayılı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar listesinde yer alıyordu, ancak 2005 yılında 5433 sayılı kanun ile 5018 sayılı kanunun ekli III sayılı cetvelinden çıkarılmıştır (Şeker Kurumu, 2008b: 1).

Şeker Kanunu'nun Geçici 8. Maddesine dayanılarak, 27.12.2004 tarih ve 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Şeker Kurumu'nun görev süresi 31.12.2004 tarihi itibarıyla sona erdirilmesine, Şeker Kurulu'nun ise 31.12.2006 tarihinde görev süresinin sona erdirilmesine karar verilmiştir. Bunun üzerine Şeker-İş Sendikası'nca 2 Şubat 2005 tarihinde Danıştay'a iptal davası açılmıştır. Yürütmenin durdurulması talepli olarak açılan davada, konunun Anayasa'ya

aykırılığından bahisle Anayasa Mahkemesine intikali de talep edilmiştir (Şeker Kurumu, 2008b: 1; Şeker-İş, 2008).

Danıştay 13. Dairesinde görülen davada, 2005/5903 esas sayılı karar ile, “dava konusu işlemlerin dayanağı bulunan 4634 sayılı Şeker Kanunu’nun Geçici 8. Maddesinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ve Anayasa Mahkemesi Kararının gönderilmesinden sonra istem hakkında yeniden bir karar verilmesine kadar 2004/8330 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının Eki Karar’ın 1. Maddesi ile 22.12.2004 tarih ve 1874 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı işleminin yürütmesinin durdurulmasına” karar verilmiştir (Şeker Kurumu, 2008b: 1; Şeker-İş, 2008).

Danıştay’ın 10.06.2005 tarihli bu kararına karşı, Başbakanlık ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yapılan itiraz, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca görüşülmüş ve itiraz reddedilerek, yürütmenin durdurulması kararı kesinleşmiştir (Şeker Kurumu, 2008b: 2).

Şeker Kurumu 2001 yılında kurulmasına rağmen, 2004 yılında kapatılmasına karar verilmiş ve “mahkeme kararı” ile varlığını devam ettirebilen bir düzenleyici kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan, 2008 yılında 5728 sayılı kanun ile Şeker Kurumu’nun kurucu yasası olan 4634 sayılı Şeker Kanunu’nda değişiklik yapıldığı görülmektedir.

4.2. Statüsü

Şeker Kurumu 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kamu tüzel kişiliğine haiz olarak, kurulmuştur. Şeker Kurumu (2008a) kendisi, kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak için “Bağımsız İdari Otorite” statüsünde kurulduğunu iddia ediyorsa da, 4634 sayılı kanunda “bağımsız” ifadesi yer almamaktadır.

Bakanlar Kurulunca atanan Şeker Kurulu, kurumun karar organı niteliğinde olup, biri başkan, biri başkan Vekili olmak üzere 7 üyeden oluşmaktadır.

Kurumun “ilişkili” olduğu Bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır.

4.3. Görev ve Yetkileri

Görev alanı şeker piyasasını kapsamaktadır. Şeker Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum kimliği ile iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak, kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini ön planda tutacak politika ve stratejiler üretmek, uygulanmasına yönelik kararlar almak, uygulamayı izlemek ve denetlemek suretiyle, kendine yeterli ilkesi doğrultusunda sektördeki şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmek olarak kurumun misyonu belirlenmiştir (Şeker Kurumu, 2008a).

Şeker Kurumu 4634 sayılı Şeker Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, yasa ile verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak amacıyla kurulmuştur (Şeker Kurumu, 2008a).

Kanunda görev ve yetkileri açıkça sayılan Şeker Kurulu'nun en önemli görevi; şekerde ülke içi arz-talep dengesini tesis etmektir. Bu işlevini, yasanın arz yönetimi enstrümanı olarak belirlediği "kota" sistemi vasıtasıyla gerçekleştirir (Şeker Kurumu, 2008a).

Kuruma ayrıca sektörün dış ticaret açısından düzenlenmesine katkıda bulunma görev ve yetkisi verilmiştir (Şeker Kurumu, 2008a).

Şekerin piyasaya istikrarlı bir fiyatla ulaşmasını ve şirketler arasında fırsat eşitliğinin sağlanmasını temin etmek üzere Kurul, AB'de benzer uygulaması bulunan depolama kesintisi ve prim ödeme sistemini uygular (Şeker Kurumu, 2008a).

Görüldüğü gibi Şeker Kurumu'nun görev ve yetkilerini izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, görüş bildirme/danışmanlık, Ar-Ge ve eğitim, bilgi isteme biçiminde sınıflandırmak olasıdır (Sezen, 2003: 143).

4.4. Örgütlenme

4.4.1. Kurul

Şeker Kurulu yedi üyeden oluşur. Şeker Kurulu'na atanmak için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. Maddesi (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı bentlerinde belirlenen devlet memuru olmanın genel koşulları yanında sektörde en az 10 yıl çalışmak gereklidir. Ayrıca hukuk, iktisat, mühendislik, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi veya maliye dallarında en az dört yıl yükseköğrenim görmüş olma koşulu da bulunmaktadır, ancak bu koşuldan pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliği temsi eden üye muaf tutulmaktadır. Kurul başkan ve üyeleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köy işleri Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket, pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birlik, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önercekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Başkanı da bakanlar kurulu belirler. Görev süreleri 5 yıldır (Şeker Kanunu, 8. md).

İlk halinde yeniden atanma konusunda net bir ifade içermeyen 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 9. maddesinde, 2008 yılında 5728 sayılı kanun ile yapılan

değişiklik bunun mümkün olduğuna işaret etmektedir. 4634 sayılı kanunda kurul üyelerinin görev süresi ise, temsil ettikleri kurumdaki görevlerinde kalış süresiyle ilişkilendirilmiştir. Doğal olarak görevden alınmaları da temsil ettikleri kuruma gerçekleştirilebilir bir özelliğe sahiptir. Ancak, 4634 sayılı kanunun 9. maddesini 2008 yılında değiştiren 5728 sayılı yasada, kurul üyelerinin görevlerini yaparken öğrendikleri gizli bilgileri açıklamaları halinde görevlerine son verilmesini ve görevine son verilen üyelerin yeniden üye seçilemeyeceğini düzenlemektedir. Öte yandan, arka arkaya dört toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya mazeretsiz katılmayan üye istifa etmiş sayılır (Şeker Kanunu, 8. md).

Şeker Kurulu ayda iki defadan az olmamak üzere üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır. Şeker Kurulunda toplantı yeter sayısı salt çoğunluk olarak 4'tür. 4 üyenin ortak iradesi karar için yeterli olabilmektedir. Yani yine üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır (Şeker Kanunu, 8. md).

Kurul yarı-zamanlı bir çalışma esasına sahiptir. Belki de bu sebeple, benzer diğer kurumlardakinin aksine, kurul üyelerine “başka iş yapma yasağı” getirilmemiştir (Şeker Kanunu, 8. md).

4.4.2. Kurum

4634 sayılı kanunun 10. maddesi kurum hizmetlerinin gerektirdiği görevler, hizmet birimleri tarafından yürütülür, biçiminde örgütlenmeye işaret etmektedir. Ancak başka bir açıklamada bulunmamaktadır. Bu konuda “Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır (Şeker Kurumu, 2008b: 5).

Kurumun hizmet birimleri Genel Sekreterliğe bağlı 5 ayrı birimden oluşmaktadır. Hukuk Müşavirliği yanında, Ekonomik Araştırma Başuzmanlığı, Planlama ve Değerlendirme Başuzmanlığı, İzleme, Koordinasyon ve Denetleme Başuzmanlığı, Personel, İdari ve Mali İşler Başuzmanlığı olmak üzere 4 başuzmanlık olduğu görülmektedir (Şeker Kurumu, 2008a).

Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kuruma Ankara dışında örgütlenme yetkisi verilmemiştir.

4.5. Hükümetle İlişkileri

Şeker Kurul'una atama Bakanlar Kurulunca yapılır. Aday gösterme yetkisinin dağıtıldığı görülmektedir. Atama makamı olan Bakanlar Kurulu, aday gösterme sürecinde de etkindir. Ancak Bakanlar Kurulu bu yetkisini kısmen de olsa hükümet dışı kuruluşlarla ve piyasa güçleri ile paylaşmaktadır. Kurul başkan ve üyeleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köy işleri Bakan-

İlğı, Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağılı olduğı bakanlık tarafından önerilen ikişer aday arasından birer üye olmak üzere üç üye, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket, pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birlik tarafından önerilen ikişer aday arasından iki üye, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından iki üye olmak üzere toplam yedi üye Bakanlar Kurulunca atanır. Atama sürecinde üç üyenin bakan teklifleri ile, bir üyenin sermayesi kamuya ait şirketin teklifi ile, bir üyenin pancar kooperatifleri üst birliğinin teklifi ile ve iki üyenin ise özel sektöre ait şirketlerin teklifleri ile atandığı görölmektedir.

Kurulun karar organının katılımcı bir yapıda ve yönetim yaklaşımına uygun olarak düzenlendiğı dikkati çekmektedir. Ancak, yine de, atama sürecinde Bakanlar Kurulunun önemli ölçüde etkin olduğı görölmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulu Kurul Başkanını da belirlemektedir.

Atamaların bakanlar kurulu kararıyla yapılması ve bu kararların Cumhurbaşkanı onayına tabi olması, nedeniyle Cumhurbaşkanı da atama sürecinin içindedir (Sezen, 2003).

Şeker Kurulu'nun kurucu yasasında ise üyeliğın hangi makamın kararıyla sonlanacağına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, kurul üyelerinin görev süresi beş yıl olmasına karşılık, temsil ettikleri kurumdaki görevlerinden ayrılmalari durumunda üyeliklerinin de sona ereceğı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla üyelerin görevden alınmaları da temsil ettikleri kurumda gerçekleştirilebilir bir özelliğe sahiptir. Öte yandan, arka arkaya dört toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya mazeretsiz katılmayan üye istifa etmiş sayılır (Şeker Kanunu, 8. md).

Ayrıca, 08.02.2008 tarihinde yayımlanan 5728 sayılı kanun, Şeker Kanunu'nun 9. maddesinde değışiklik yapmış, kurul üyelerinin görevlerini yaparken öğrendikleri gizli bilgileri açıklamaları halinde "görevlerine son verileceğine" ve görevlerine son verilenlerin kurul üyeliğine tekrar seçilemeyecekleri hükme bağlanmıştır.

Kurumun işleyişi bakımından, Şeker Kurumunun "ilişkili" olduğı bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır. Şeker Kurumu bakımından bu anlamdaki ilişkiler görece daha sıkı biçimdedir. 4634 sayılı yasa ise, gerek Şeker Kurumu'nun örgütlenmesine gerekse sektörde ilgili düzenlemelere ilişkin yönetmelikleri çıkarma yetkisini Sanayi ve Ticaret Bakanlığına vermektedir. Öte yandan, 4483 sayılı Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereğince kurul üyelerinin görevleri nedeniyle suç işlemleri halinde soruşturma açılması ilişkili bakanın iznine tabidir.

4.6. Denetlenme Yöntemleri

4.6.1. İç Denetim

Şeker Kurumu'nda, iç denetim yetkisi Kurul Başkanına değil Şeker Kuruluna verilmiştir. Buna göre, Kurul hem kurum-içi denetim, inceleme ve soruşturma esaslarını hem de bu işlemleri yapacak görevlileri belirlemektedir (Şeker Kanunu, 7. md).

4.6.2. Dış Denetim

1) Yargı denetimi: İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin anayasal ilke uyarınca düzenleyici kurumlar da yargı denetimine tabidir. Kuruluş yasasında Şeker Kurumu için ilk derece yargı yeri idare mahkemeleri olarak belirlenmiş iken, 08.02.2008 tarihinde yayımlanan 5728 sayılı yasa, 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 11. Maddesinde değişiklik yapmıştır. Buna göre, idari para cezaları dâhil, Şeker Kurulu tarafından alınan bütün kararlara karşı açılan iptal davalarının ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmesi hükme bağlanmıştır.

2) Mali Denetim: Şeker Kurumu, ilk halindeki 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bulunuyorsa da, sonradan bu kanun kapsamından çıkarılmıştır. Böylece Sayıştay'ın yetkili olmadığı sonucu çıkarmak mümkündür. Çünkü Şeker Kurumu'nun denetimi 4634 sayılı yasada özel olarak düzenlenmiştir. Buna göre, Şeker Kurumu'nun denetimi için Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görevlendirildiği görülmektedir (Şeker Kanunu, 9. md).

Genel anlamda düzenleyici kurumların denetimi için Cumhurbaşkanınca harekete geçirilebilen Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanın harekete geçirebileceği Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun da yetkileri bulunduğu dikkat çekilmektedir (Sezen, 2003). Bu doğrultuda, "Devlet Denetleme Kurulu" 2006 yılında Şeker Kurumu'nun önceki yıllara ilişkin işlemlerini denetlemiştir (Şeker Kurumu, 2008b: 36).

4.7. Bütçesi

4634 sayılı Şeker Kanunu kurumun gelirleri ile harcamaları konusunda, kuruma ait gelirlerin Türkiye'de yerleşik bankalarda açılacak hesaplarda toplanacağı ve bu hesaplardan bu kanunun amaçlarına uygun olarak harcama yapmaya kurulun yetkili olduğu belirtilmiştir. Şeker Kurumu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında da olmadığından, bütçe ve kesin hesapların kurul tarafından onaylanarak yürürlüğe gireceği anlaşılmaktadır. Aslında bu kurumun mali özerkliğini göstermektedir.

Kurumun başlıca gelirleri, sektörde faaliyet gösteren şirketlerden alınacak katılım payları ile Şeker Kurulu'nun verdiği idari para cezaları tahsilâtından % 10 paydan oluşmaktadır (Şeker Kanunu, 9. ve 11. md).

Şeker Kurumu'nun 2006 yılı gelirleri 4.229.730,63-YTL, giderleri de 3.041.157,40-YTL olarak gerçekleşmiştir (Şeker Kurumu, 2008b: 40).

4.8. Personel Yapısı

Şeker Kurumu'nun kadroları kuruluş yasası olan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile belirlenmiştir (10. md). Kurum 1475 sayılı İş Kanunu'na göre personel istihdam etmektedir.

Kurum ağıttan atama için Başbakanlık izni talep etmiş ve 2003 yılında 57 kadro için ağıttan atama izni almıştır.

2006 yılında 1 genel sekreter, 3 başuzman, 9 uzman, 9 uzman yardımcısı, 1 şef ve 12 idari personel olmak üzere 35 personel ile hizmetler yürütölmüştür (Şeker Kurumu, 2008b).

Şeker Kurulu Başkan ve üyelerine Yüksek Planlama Kurulunca kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücret ödenir (Şeker Kanunu, 8. md). Bu diğer düzenleyici kurumlardaki uygulamadan farklı bir uygulamayı göstermektedir.

SONUÇ

Düzenleyici kurumlar seçimle gelmeyen karar organları, seçimle gelenlerin devrettikleri yetkilerle kamu adına düzenleme ve denetleme işlevi üstlendiklerinden dolayı geleneksel yapılanmadan kopuş olarak da değerlendirilmektedir. Görev ve yetkilerini kullanırlarken işlevsel bağımsızlıkları olması gerekirken, öte yandan hesap verme mekanizmalarının da kamuyu tatmin edici nitelikte olması gerekmektedir.

Türkiye'deki düzenleyici kurumların ilki olan 1981 yılında kurulan SPK'nın "bağımsızlık" niteliğini 1999'da kazandığı, 1999'da kurulan BDDK'nın aşamalı olarak işlevselliğini artırdığı görölmektedir. Bu kurumların bir evrim süreci yaşadıkları ve bu süreçte SPK'nın kuruluş yasasının neredeyse her maddesinin değişikliğe uğradığı, BDDK'nın kuruluş yasasının ise 2005 yılında yenilediğı ve halen bu yasalarda değişiklik yapıldığı görölmektedir. O halde, geleneksel yapımıza yabancı bu kurumların içselleştirilmesi anlamında evrim sürecinin devam ettiğini ifade etmek mümkündür.

Şeker Kurumu son kurulan kurumlardan birisidir, ancak uluslararası kuruluşların etkisiyle kurulduğunu ve 2004 yılı sonunda durumunun gözden geçirileceğine ilişkin yasa maddesi gereğince, Bakanlar Kurulunca görevinin

sonlandırılması kararına karşın “mahkeme kararı” ile varlığını sürdürüyor olması ilginçtir.

Statüleri, görev ve yetkileri, örgütlenmeleri, hükümetle ilişkileri, denetlenmeleri, bütçeleri ve personel yapıları açılarından ele alındığında SPK ile BDDK’nın birbirlerine benzer yönlerinin çok olmasına rağmen, Şeker Kurumu’nun bu iki kurumdan oldukça farklı olduğu görülmektedir.

SPK ile BDDK’nın kurul üyelerinin Bakanlar Kurulunca atanması, görev sürelerinin yedi yıl olması, ücretlerinin belirlenme yöntemi, görev ve yetkileri, personel yapıları, bütçeleri, denetlenmeleri ve statüleri birbirlerine benzemektedir. Bakanlar Kurulunun atama sürecine egemen olması, kurul üyelerinin yeniden göreve atanamaması, kurul başkan ve üyelerinin görevleri ile ilgili suç işlediklerinde ilişkili bakanın izni ile soruşturma açılması, idari davalarda ilk yargı yerinin Danıştay olması gibi özellikleri ile BDDK, SPK’dan ayrılmaktadır.

Şeker Kurumu’nun kuruluş yasasında “bağımsızlık” vurgusu olmaması, kurulunun yarı-zamanlı esasa göre çalışması, görev süresinin beş yıl olması, kurul üyelerine başka iş yasağı getirilmemiş olması, kurul başkan ve üyelerinin ücretlerinin KİT yönetim kurulu üyeliği esasına göre belirlenmesi, bütçe ve mali denetim esaslarında 5018 sayılı yasaya tabi olmamaları, personeli 1475 sayılı İş Kanunu’na göre istihdam etmesi gibi açılardan dolayı diğer iki kurumdan ayrılmaktadır. Ancak, Şeker Kuruluna atamaların Bakanlar Kurulunca yapılması, kurulun yedi üyeden oluşması, görev ve yetkileri, hükümetle ilişkileri gibi konularda diğer iki kurumla benzerlikleri bulunmaktadır. Öte yandan, idari davalarda ilk yargı yerinin Danıştay olması gibi, BDDK ile benzer yönleri, kurul üyelerinin atanma sürecinde piyasa güçlerinin de aday önerme yetkisi olması gibi SPK ile de benzer yönleri bulunmaktadır.

Sonuç olarak, her üç kurumun birbirine benzer özellikleri yanında, birbirlerinden ayrı özellikleri de bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Bakanlar Kurulu Kararı. **Karar sayısı: 2004/8330**. RG: 31.12.2004, 25687 (3. Mükerrer). 5411 sayılı **Bankacılık Kanunu**. RG: 01.10.2005, 25983 (Mükerrer).

BDDK, 2008a. <http://www.bddk.org.tr/> (01.02.2008).

BDDK, 2008b. **2006 Yılı Faaliyet Raporu**. http://www.bddk.org.tr/turkce/Raporlar/Yillik_Raporlar/2898BDDK_Yillik_Rapor_2006.pdf (01.02.2008).

657 sayılı **Devlet Memurları Kanunu**. RG: 23.07.1965, 12056.

Duran, Lütfi. Türkiye’de bağımsız idari otoriteler. **Amme İdaresi Dergisi**. 30/1 (Mart 1997): 3-11.

- Ergun, Turgay. 2004. **Kamu Yönetimi**. Ankara: TODAİE.
- Jordana, Jacint. ve diğerleri. 2006. The limits of Europeanization: regulatory reforms in the Spanish and Portuguese telecommunications and electricity sectors. **Governance**. 19/3 July: 437-464.
- 5018 sayılı **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**. RG: 24.12.2003, 25326.
- 5582 sayılı **Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**. RG: 06.03.2007, 26454.
- Majone, Giandomenico. 1996. Regulation and its modes. In **Regulating Europe**. G. Majone (ed.). London: Routledge.
- 2499 sayılı **Sermaye Piyasası Kanunu**. RG: 30.07.1981, 17416.
- Sezen, Seriye. 2003. **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**. Ankara: TODAİE.
- Sezen, Seriye. 2005. Türkiye’de düzenleyici kurumları kimler nasıl yönetiyor? **Amme İdaresi Dergisi**. 38/4 (Aralık 2005): 85-115.
- Sezen, Seriye. 2007. Independent regulatory agencies in Turkey: are they really autonomous? **Public Administration and Development**. 27: 319-332.
- Sezen, Seriye. 2008. **Karşılaştırmalı Düzenleyici Kurumlar**. TODAİE Doktora Programı, Yayınlanmamış Ders Notları.
- SPK, 2008a. **SPK Hakkında**. <http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0> (08.04.2008).
- SPK, 2008b. **2006 Yılı Faaliyet Raporu**. http://www.spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=_displayfile&pageid=96&fn=96. zip (08.04.2008).
- 4634 sayılı **Şeker Kanunu**. RG: 19.04.2001, 24378.
- 4634 sayılı **Şeker Kanunu Gerekçesi**. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss636m.htm> (11.04.2008).
- Şeker Kurumu, 2008a. <http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/kurum.html> (01.02.2008)
- Şeker Kurumu, 2008b. **2006 Yılı Faaliyet Raporu**. http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/Faal_Rapor/2006faal.rapor.pdf (10.04.2008).
- 5728 sayılı **Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**. RG: 08.02.2008, 26781.
- Ulusoy, Ali. 2003. **Bağımsız İdari Otoriteler**. Ankara: Turhan Kitabevi.

**BAKIMA MUHTAÇ ÇOCUKLAR:
TÜRKİYE VE NORVEÇ KURUMSAL YAPILARININ
KARŞILAŞTIRILMASI**

Servet GÜNGÖR*

1. GİRİŞ

Kadınlar ve özürllüler gibi çocuklar da toplumun korunmaya muhtaç kesimlerinin başında gelmektedir. Sosyal devlet anlayışı doğrultusunda örgütlenen kamu yönetimlerinde en önemli amaçlardan birisi de, toplumun korunmaya muhtaç kesimlerinin diğer bireyler karşısında güçlendirilmesidir. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişle beraber toplumsal ilişkiler zayıflamış ve birincil ilişkiler yerine ikincil ilişkiler ön plana çıkmıştır. Sanayi toplumunun yarattığı bu ikincil ilişkiler, çocukların ihmal ve istismar edilmeleri sorunlarını daha belirgin hale getirmiştir. Özellikle gelişmiş toplumlarda her geçen gün artan bir şekilde çocuklar fiziksel, cinsel ve duygusal istismara maruz kalmaktadırlar. Toplumsal ve ekonomik ilişkiler ağının acı bir sonucu olarak büyük oranda çocuk, aileleri veya diğer yetişkinler tarafından ihmal edilmektedir. Çocukların ihmal ve istismarı sorunları sadece gelişmiş ülkelerle sınırlı değildir. Toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel dönüşümlerin daha hızlı yaşandığı gelişmekte olan ülkelerde, korunmaya muhtaç çocuklar yönetimlerin baş başa kaldıkları önemli sorunlardan birisidir.

Çocukların sağlıklı bir sosyal çevrede yetişmelerini ve fiziksel ve ruhsal gelişimlerini gerçekleştirmelerini engelleyen bu faktörlerin ortadan kaldırılması amacıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çeşitli örgütsel yapılar ve hukuki düzenlemeler oluşturulmuştur. Bu çalışmanın amacı çocukların korunması amacıyla Türkiye ve Norveç'te oluşturulan kurumsal yapıların ve bu yapılar aracılığıyla sunulan hizmetlerin karşılaştırılmasıdır. Çocukların korunmasına ilişkin ülkemizde yeterince çalışmanın yapılmamış olmasından ötürü bu çalış-

* Kahramanmaraş Vali Yardımcısı, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi

mada kullanılan kaynakların büyük çoğunluğu internet üzerinden toplanan verilere dayanacaktır. Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde çocuk ve çocukların korunmasına yönelik kavramsal çerçeve oluşturulacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde kurumsal yapılar ve sunulan hizmetler karşılaştırılacaktır. Genel bir sonuç ile çalışmada elde edilen bulgular ortaya konularak, çocukların korunmasına yönelik faaliyetlerin geliştirilmesi için tespit edilen önerilere yer verilecektir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Türkiye ve Norveç’te bakıma muhtaç çocukların korunmasına yönelik politikaların ve bu amaçla oluşturulan kurumsal yapıların karşılaştırılması için öncelikli olarak konuyla ilgili kavramsal çerçevenin çizilmesi gereklidir. Bu kapsamda çalışmanın bu bölümünde kavramsal düzeyde çocuk ve çocukların korunması kavramları, bakıma muhtaç çocukların korunmasında tarihsel süreç içerisinde ve günümüzde görevli olan aktörler ve çocukların korunmasını zorunlu kılan nedenler üzerinde durulacaktır.

2.1. Çocuk Kavramı ve Çocukların Korunması

Çocuklar tarihin her döneminde ve her toplumda ekonomik, sosyal, psikolojik sorunlar nedeniyle özel ilgiye, şefkate, destek ve korunmaya ihtiyaç duymuştur (Çavuşoğlu, Söğütü, 2004). Doğal olarak çocuklar yaşamlarının ilk anından itibaren esaslı şekilde korunmaya ve yardıma muhtaç varlıklardır (İnan, 1980). Çocukların korunması genel olarak çocukların fiziksel, cinsel ve duygusal istismarının, çocukların ebeveynler tarafından ihmal edilmesinin veya terk edilmesinin yarattığı sorunların devlet tarafından çözülmesini ifade etmektedir. Devletin bu tür önlemleri almasındaki gaye çocukların sağlıklı bir sosyal çevrede fiziksel ve ruhsal gelişimlerini en üst düzeyde sağlamaktır.

Devlet tarafından çocukların korunması ve bakımına yönelik sunulan önlemlerin ayrıntılı bir incelemesinden önce çocuğun tanımının yapılması gerekmektedir. Bu konuda en geçerli evrensel tanım Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesinin birinci maddesinde yapılmaktadır. Sözleşmenin ilgili maddesine göre “kanunlarla daha erken yaşta reşit olma durumu hariç on sekiz yaşına kadar olan her birey çocuktur”. Bu tanımın en önemli sonucu bireyin reşit olacağı yaşa kadar çocuk sayıldığıdır. Rüşt çocukların davranışlarından ötürü sorumlu tutulmalarını gerektirdiği gibi aynı zamanda normal şartlar altında korunma sınırını teşkil etmektedir. Genel olarak reşit olmuş bir kişiye çocukların korunmasına yönelik mevzuat hükümleri uygulanmamaktadır.

2.2. Çocukların Korunmasında Görevli Aktörler

Tarihsel süreç içerisinde çocukların bakım ve korunmasına ilişkin uygulamalar toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimlerine, örgütlenmesine ve egemenlik anlayışına bağlı olarak toplumdan topluma ve

zamandan zamana farklılık göstermiştir. Süreç içerisinde çocuklara yönelik bakım ve koruma hizmetleri aile, vakıflar, devlet ve sivil toplum tarafından yerine getirilmiştir. Tarihsel olarak bakıldığında çocuğun korunması görevinin Romalılardan itibaren aileye verilmiş bir görev olduğu görülmektedir (İnan,1980). Tarihin her döneminde ve günümüzde çocuğun dünyaya gelmesine vesile olan anne ve babalar onların korunmalarından ve yetiştirilmelerinden birinci derecede sorumludurlar. Ancak özellikle çocukların bakımı ve yetiştirilmesinde ailelerin maddi yoksunlukları, anne veya babaların ölümleri gibi nedenlerden ötürü sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak devlet de, yirminci yüzyılın başında çocukların korunması ve yetiştirilmesi hizmetlerinden sorumlu tutulmuştur. Günümüzde genel olarak sosyal hizmetler olarak adlandırılan bu faaliyetlerin devletin merkezi kamu örgütlerinin yanı sıra, yerel yönetimler tarafından da sunulduğu görülmektedir. Son yüzyılın en önemli gelişmelerinden birisi de sivil toplumun toplumsal ve siyasal yaşamda etkinlik düzeyinin her geçen gün artarak devam etmesidir. Bu gelişmenin doğal sonucu, çocuğa yönelik bakım ve koruma hizmetlerinin aile ve devletin yanında ulusal ve uluslararası düzeyde örgütlenmiş sivil toplum örgütleri tarafından da sunulmasıdır. Aslında sivil toplumun çocuklara yönelik çalışmalarının uzun bir tarihsel geçmişe dayandığı da ifade edilebilir. Zira Hristiyanlık ve İslam dinlerinin etkisiyle savaşlar, kıtlıklar ve diğer felaketler sonucu öksüz ve yetim kalan çocuklara sahip çıkan vakıf benzeri kuruluşlara ortaçağda da sıkça rastlanmaktadır.

2.3. Çocukların Korunmasını Zorunlu Kılan Nedenler

Bu çalışma korunmaya muhtaç çocukların devletin yerel ve merkezi düzeydeki örgütleri aracılığıyla sunduğu hizmetleri kapsamaktadır. Dolayısıyla bakıma muhtaç çocuk ifadesi belirli bir zamanda belirli bir coğrafyada yaşayan tüm çocukları kapsamaktan çok ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal bazı nedenlerden ötürü aileleri tarafından yeteri kadar korunamamış, korunmasız, istismar edilmiş veya belirli açılardan gelişimleri ihmal edilmiş çocukları içermektedir.

Bakıma muhtaç çocukların korunması amacıyla kamu tarafından yerine getirilen faaliyetlerin nedenleri nelerdir? Bir diğer ifade ile hangi nedenlerden ötürü çocuklar devletin bakımına ihtiyaç duymaktadırlar? Bu konuda sayısız neden ileri sürülebilir. Ancak bu çalışmada genel olarak üç neden üzerinde durulacaktır. Bunlar günümüz toplumlarında çocuk istismarının artması, çocukların çeşitli nedenlerden ötürü aileleri tarafından fiziksel ve ruhsal gelişimlerini engelleyecek şekilde ihmal edilmeleri ve çocukların aile ortamı dışında büyümelerine neden olan terk edilme olgularıdır.

Çocuğun fiziksel, ruhsal, cinsel ve sosyal açıdan zarar görmesine sebep olan ilk neden günümüzde özellikle gelişmiş ülkelerde oldukça sık rastlanan istismar olgusudur. Çocuklar yaygın olarak fiziksel, cinsel ve duygusal yönlerden istismar edilmektedirler. Fiziksel istismar çocuğun anne, baba ya da bakımından sorumlu kişiler tarafından sağlığına zarar verecek şekilde fiziksel müdahaleye uğraması veya yaralanmasıdır. Fiziksel istismar genellikle itaat sağlama, cezalandırma, öfke boşaltma gibi amaçlarla çocuğun yakınları tarafından uygulanmaktadır. Fiziksel istismara maruz kalan çocuklarda sosyal işlevsellik alanında sorunlar gözlenmektedir. Bu çocuklar toplumsal yaşamda yakın ilişkiler kurmakta güçlüklerle karşılaşmakta ve daha çatışmalı ilişkiler kurmaktadır (Tıraşçı, 2007,70). Çocukların maruz kaldığı ve onların korunmasını zorunlu kılan bir diğer istismar çeşidi ise cinsel istismardır. Cinsel istismar, çocuğun cinsel doyum amacıyla yetişkinler tarafından kullanılması veya başkalarına kullanırılmasıdır. Cinsel istismar yaygın olmasına rağmen çocuk istismarı türleri içerisinde saptanması en zor olanıdır. Bu zorluğun nedeni toplumdaki birincil ilişkilerde görülen gizlilik olgusudur. Genel olarak kız çocukları erkeklerle oranla daha fazla cinsel istismara uğramaktadırlar (Aral, Gürsoy, 2001). Gündelik yaşamda en sık rastlanan ve çoğu zaman yüzeyde görünür sonuçları fark edilmeyen bir istismar türü de, çocukların duygusal açılardan istismar edilmeleridir. Anne, baba veya çevredeki diğer yetişkinlerin çocuğun yetenekleri üzerinde istek ve beklentiler içerisinde olmaları olarak tanımlanan duygusal istismar konusu çocuğa bağırma ve küfretme; çocuğu reddetme, aşağılama, yalnız bırakma, korkutma, yıldırma ve tehdit etme ve çocuğun duygusal bakımdan ihtiyaçlarını karşılamama gibi eylemlerde somutlaşmaktadır.

Çocukların korunmasını gerekli kılan ikinci neden ihmal olgusudur. Çocukların ihmali genel olarak ekonomik durumun ürettiği bir sonuçtur. Çocuğun anne ve babası veya çocuğa bakmakla yükümlü diğer yetişkinlerin çocuğun giyim, beslenme, tıbbi, sosyal, kültürel ve duygusal gereksinimler ve diğer yaşam koşulları için gerekli özeni göstermemeleri durumudur. Çocukların sosyal ve duygusal gelişmeleri üzerinde olumsuz etkileri oldukça yaygın olan ihmal olgusu ekonomik şartların getirdiği bir zorunluluk olarak ortaya çıkabilmektedir. Özellikle gelir dağılımının adaletsiz olduğu gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde yaşayan yoksul ailelerin çocuklarının büyük bir çoğunluğu ihmal edilmektedir. Bu ülkelerde görülen ihmal olgusunun en ağır sonucu çocukların yeterli eğitim olanaklarından mahrum kalmalarıdır. Yetersiz eğitim ise çocukların yetişkinliklerinde işgücüne katılımlarını olumsuz etkilemekte ve işsizlik sorunuyla baş başa kalmalarına neden olmaktadır.

Çocukların korunmasını gerekli kılan bir diğer neden ise onları gündelik yaşamın tehlikelerine maruz bırakan terk edilme olgusudur. Çocukların aileleri tarafından doğdukları andan itibaren veya daha ileri yaşlarda terk edilerek sokağa bırakılmalarının temel nedenleri ekonomik yoksunluklar ve toplumsal dışlanmaya yol açacak ilişkilerin sonucu meydana gelen doğum olaylarıdır. Terk edilmiş çocuklar aynı zamanda sokak çocuklarını da içermektedir. Sokak çocukları olarak adlandırılan çocuklar aileleri tarafından terk edilenlerin yanında, aile içi baskı, şiddet ve tacizden kaçan çocukları da kapsamaktadır. Metropol kentlerin günlük yaşamındaki risklere karşı korunmasız olan bu çocuklar, aynı zamanda kent yaşamı için birer tehlike haline gelmektedirler. Terk edilmiş çocukların yoğun olarak suçlara karıştıkları küresel olarak gözlenmektedir. Dolayısıyla aileleri tarafından terk edilmiş veya aileden kaçarak sokakta yaşayan çocukların korunmasına yönelik önlemler sadece çocuğun faydasına değildir. Bu durum aynı zamanda toplumsal yaşamın düzenli ve huzurlu olmasının bir gereğidir (Doğan, 2001).

3. TÜRKİYE VE NORVEÇ’TE SUNULAN ÇOCUK KORUMA HİZMETLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Genelde çocukların korunması, özelde ise bakıma muhtaç çocuklara yönelik olarak bakım hizmetlerinin sunulması sosyal devlet tanımının bir gereğidir. Bu açıdan bakıldığında günümüzün sosyal devlet olarak tanımlanan liberal demokratik ülkelerin çoğunda doğrudan devlet tarafından veya devlet finansmanı ile özel sektör kuruluşları tarafından bakıma muhtaç çocuklara, bakım hizmeti sunulmaktadır. Bakıma muhtaç çocuklara yönelik sunulan hizmetler ülkelerin tarihinden, kültürel, siyasal, iktisadi ve yönetsel yapılarından bağımsız düşünülemez. Çalışmanın bu bölümünde yukarıda sayılan açılardan birbirlerinden oldukça farklı olan Türkiye ile Norveç’te bu hizmetlerin sunulmasında oluşturulan kurumsal yapılar incelenmektedir.

3.1. Türkiye ve Norveç’in Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırılması

Asya ve Avrupa kıtalarının kesiştiği noktada bulunan Türkiye Cumhuriyeti 1923 yılında Osmanlı İmparatorluğunun fiilen dağılması üzerine kurulmuştur. Toplam yüzölçümü 783.562 km² olan ülkenin nüfusu 31.12.2007 tarihli Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre 70.586.256 kişidir (TÜİK, 2008) Resmi dili Türkçe ve başkenti Ankara olan ülkenin en büyük ili 12 milyon 500 bini aşan nüfusuyla İstanbul’dur. Türkiye’nin yönetim sistemi parlamenter demokrasidir. Yasama yetkisi halk tarafından dört yıllık bir süre için seçilen 550 milletvekilinden oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi, yürütme yetkisi halk tarafından beş yıllık bir süre ile seçilmiş olan bir Cumhurbaşkanı ile parlamento

içerisinden çıkmış başbakanın başkanlığındaki bakanlar kurulu ve yargı yetkisi ise bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır.

Oldukça kırılgan bir ekonomik yapıya sahip olan Türkiye otuz yıl içerisinde pek çok ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmıştır. Yüksek enflasyonun kronik bir sorun olduğu bu ekonomik yapı son yıllarda bir takım yapısal önlemlerle iyileştirilmeye çalışılmaktadır. En son hesaplamalara göre 2006 kişi başına milli gelir 7500\$ dolayındadır. Ortalama yaşam süresi bayanlarda 75,18 erkeklerde ise 70,18 yıldır. Birleşmiş Milletler İnsani Gelişme Endeksi verilerine göre 84. sırada yer alan Türkiye gelir dağılımında adaletsizliğin en yoğun olarak yaşandığı ülkelerden birisidir.

Türkiye’de kamu yönetimi bağlamında güçlü bir merkezi yapının olduğu öne sürülebilir. Kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Son yıllarda yapılan yerel yönetim reformlarıyla beraber yerel nitelikli pek çok kamu hizmetinin yerel yönetimlere devredilerek kamuda dönüşümün sağlanması hedeflenmektedir. Kamu yönetiminin merkez teşkilatı, Bakanlıklar ve son yıllarda sayıları artan bağımsız idari otoritelerdir. Taşra teşkilatı il ve ilçe düzeyinde örgütlenmiştir. Yetki genişliği ilkesi çerçevesinde merkez teşkilatına ait bazı yetkiler il idarelerine devredilmiştir. Taşra teşkilatı aynı zamanda üç tür yerel yönetim birimini de içerisinde barındırmaktadır. Bunlar il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir.

Kuzey Avrupa’da İskandinav yarımadasının batısında yerleşik olan Norveç dünyanın en müreffeh toplumlarından birisidir. Toplam alanı 385.155 km²’dir. Ülkenin nüfusu 2008 yılı verileri ile 4.737.200 kişidir (SSB, 2008a). Başkenti Oslo olan ülkedeki resmi diller Norveççe ve Sami dilleridir. Resmi adı Norveç Krallığı olan ülke anayasal monarşi ile yönetilmektedir. Norveç siyasal sisteminde yürütme gücü genel olarak ulusal birliği temsil eden kral ile başbakan ve kabinesi tarafından kullanılmaktadır. Yürütme yetkisinin kullanımında etkin olan aktör başbakan ve kabinesidir. Kabine çağdaş parlamenter sistemlerde görüldüğü üzere parlamentonun güvenoyuna tabidir ve parlamentoya karşı sorumludur. Ülkede yasama yetkisi her dört yılda bir yapılan seçimler sonucunda oluşan 169 üyeli Meclis (Storting) tarafından kullanılmaktadır. Yargı yetkisi bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir.

Ekonomik açıdan oldukça gelişmiş olan ülke Dünya Bankasının 2006 yılı verilerine göre satın alma gücü paritesine göre hesaplanmış olan 66530\$ kişi başına düşen milli gelir ile Lüksemburg’dan sonra ikinci sırada gelmektedir (Dünya Bankası, 2008). 2005 yılı verilerine göre ortalama yaşam süresinin bayanlarda 82,5 ve erkeklerde 77,7 olduğu ülke İnsani Gelişme Endeksi

verilerine göre İzlanda'nın arkasından ikinci sırada yer almaktadır (Wikipedia, 2008).

Norveç'te merkezi idare Başbakanlık Ofisi ve 17 bakanlıktan oluşmaktadır. Yerel idare ise 19 il (county) ve 435 belediyeden (municipality) oluşmaktadır. İller kral tarafından atanan valiler tarafından yönetilmektedir. İllerde vali gözetiminde çalışan ve bakanlıkların taşra temsilcileri konumundaki çeşitli daireler vardır. Hükümetin ildeki en üst temsilcisi konumunda olan valilerin ayrıca belediyelerin faaliyetlerinin kanunlar çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamak, belediyelere rehberlik etmek ve belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde eşgüdümü sağlamak gibi görevleri vardır. Seçimle göreve gelen yerel yönetim birimleri ise il veya daha alt düzeyde oluşturulmuştur. İl Mahalli İdareleri ve Belediyeler olarak adlandırılan bu birimler kendilerine kanunla verilen görevleri yetkili oldukları sınırlar içerisinde yerine getirmektedirler. Norveç yerel idareleri ilköğretim onuncu sınıfa kadar eğitim, sağlık, yaşlılara bakım, belediye yollarının yapımı ve diğer sosyal hizmetlerin yerine getirilmesi ile işsizliğin önlenmesi ve ekonomik kalkınmanın teşvik edilmesi için gerekli girişimlerde bulunulması konularında görevlidirler (Aydemir, 2004).

3.2. Norveç'te Çocukların Korunması ve Bu Bağlamda Oluşturulan Kurumsal Yapılar

Gelişmiş bir ülke olan Norveç çocukların korunmasına yönelik olarak gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemeleri ilk yapan ülkelerden biridir. Ülkede genel olarak çocuk haklarına, özel olarak da bakıma muhtaç çocuklara sunulacak hizmetlerin çerçevesini belirleyen hukuki düzenlemelerin yüz elli yıllık bir geçmişi vardır. Konuyla ilgili ilk yasal düzenleme 1896 yılında çıkarılmış bir yasadır. Guardianship Board Act isimli yasa çocukların korunması sorumluluğunu devlete yüklemekteydi. Yarım yüzyıldan fazla bir süre yürürlükte kalan bu yasanın getirdiği en önemli düzenleme ailelerince ihmal edilen çocukların ebeveynlerinin sert bir şekilde uyarılması ve ciddi tehlikeye maruz kalan çocukların koruyucu ailelerin yanına verilmesidir. Bu yasayı yürürlükten kaldıran 1983 tarihli Çocuk Refahı Yasası (Child Welfare Act) bakıma muhtaç çocukların korunma önlemlerinin kapsam ve çeşitlerini artırmıştır. Bu dönemde psikoloji ve çocuk psikiyatrisindeki gelişmelerin de etkisiyle ihmal ve istismar edilen çocukların ailelerinden koparılımları yerine başka çözümler olabileceği ihtimali üzerinde durulmuştur. Bu yasayla beraber çocuğun aileden koparılarak koruyucu ailenin yanına verilmesi uygulanabilecek en son yaptırımdır. Doğal olarak bu yaptırımın uygulanması daha önceden alınan tüm önlemlerin sonuçsuz kalmasına bağlıdır. Çocuk Refahı Yasası 1992 yılında esaslı değişikliklere uğramıştır. Halen yürürlükte olan bu yasada yapılan

değişikliklerle çocukların bakıma muhtaç hale gelmesinin önlenmesi için ailelere ve çocuklara çeşitli destek hizmetlerinin (mali yardım, danışmanlık, psikolojik destek, v.b) sunulması öngörülmektedir. Günümüzde geçerli olan mevzuatın önceliğinin çocukların bakıma muhtaçlığı konusunda önleyici politikaya ağırlık verildiği görülmektedir (Regjeringen, 2008).

Daha genel bir ifade ile Norveç'te bakıma muhtaç çocuklara yönelik politikaların iki temel amacı vardır. İlk olarak kendi ailesinin ruhsal ve bedensel gelişmesini olumsuz etkileyen şartlar altında yaşayan çocukların gerekli destek hizmetlerinin doğru zamanda ve doğru bir şekilde almalarını sağlamaktır. Bu kapsamda aile ile işbirliği içerisinde çocuğa somut destek ve yardımın sağlanması önemlidir. Bu tür uygulamalar yetersiz koruma ve bakım altındaki çocukların ailelerine yaptırım uygulanmasına engel değildir. Norveç çocuk politikasının ikinci temel amacı tüm çocukların gelişimlerini destekleyen güvenli bir sosyal çevrede yetişmelerini sağlamaktır. Bu açıdan Norveç çocuk politikası önleyici bir yaklaşım benimsemiştir. Bu önleyici yaklaşım, merkezi ve yerel kamu örgütlerine çocuklarını yaşam şartlarını yakından takip etme, yetersiz bakım ve koruma altında bulunan çocukların davranışsal, duygusal ve sosyal sorunlarının giderilmesi için gerekli tedbirleri alma ve gerekli kurumsal yapıları oluşturma sorumluluğu yüklemektedir.

Çocuk olarak adlandırılan 18 yaş altı nüfus Norveç toplam nüfusunun %24'ünü oluşturmaktadır. 2005 yılında yapılan bir araştırmaya göre bu çocuk nüfusunun %77'si kentsel alanda yaşamaktadır. Nüfusunun önemli kesimi çocuk olmasından ötürü Norveç hükümeti yeni nesillerin gelişmesi için sağlık ve güvenli bir ortam yaratmaya önem vermektedir. Bu amacın en somut hali tüm çocuklar için eşit bir gelişim ortamı yaratmak yönündeki çabalardır. Bu çabalar hükümetin toplumun gelir dağılımındaki bozulmaları sürekli takip ederek toplumda marjinalleşmeyi önleyici tedbirler alması ve herkes için yaşanabilir hayat standartlarının sağlanmasıdır.

Dünyadaki genel durum ile kıyaslandığında toplumsal gelişmişlik düzeyine paralel olarak Norveç'te çocukların güvenli ve sağlıklı bir sosyal çevrede ve yeterli mali imkânlar altında yetiştikleri görülmektedir. Ancak yine de yetersiz bakım, ihmal, istismar, madde bağımlılığı, yetersiz eğitim ve işgücüne yetersiz katılım gibi konularda eksiklikler mevcuttur. Çocuklara ilişkin bu sorunların giderilmesi amacıyla Norveç kamu yönetimi aracılığıyla yerine getirilen görevler üç başlık altında toplanabilir. İlk olarak kurumların görevi bakıma muhtaç çocukların fiziksel ve psikolojik sorunlarını çözmek için gerekli koruyucu tedbirleri almaktır. İkinci olarak aile ortamında olumsuzluklar yaşayan çocuklara ve ailelere yardımcı ve yol gösterici önlemler

almaktır. Bu kapsamda ailelere danışmanlık hizmeti verilmesi, çocukların gündüz bakım evlerine ve kreşlere kaydedilerek belirli sorunların çözümlenmesidir. Norveç kamu örgütlerinin çocuklara yönelik sunduğu üçüncü ve son görev ise gerektiği durumlarda ailelerinin rızasına gerek olmadan çocuğun yaşam çevresine müdahale edilmesidir. Yetersiz bakıma maruz kalan veya istismar edilen çocuklar koruyucu ailenin yanına geçici süreli olarak verilebilir, kurumlara ait merkezlere yerleştirilebilir veya evlat edindirilebilir.

Çocukların korunmasının ülkede merkezi ve yerel yönetim birimlerine verildiği görülmektedir. Bir diğer ifade ile hem devletin hem de belediyelerin çocuk refahı yasasının uygulanmasında önemli görevleri vardır. Merkezi hükümetin çocukların korunması bağlamında önemli görev ve sorumlulukları vardır. Çocuk Refahı Yasasının uygulanmasında en üst düzeyde Çocuk ve Eşitlik Bakanlığı (Ministry of Children and Equality) sorumludur. Bakanlığın, uygulamaların kanuna uygun olarak yerine getirilmesini temin etmek, konuyla ilgili diğer birimlere kılavuzluk etmek, araştırmalar yapmak, politika belirlemek ve gerekli yasal değişiklikleri yapmak gibi görevleri vardır. Bakanlık bu görevleri bünyesinde kurulu bulunan Çocuk Gençlik ve Aile İşleri Genel Müdürlüğü (Diretorate for Children, Youth and Family Affairs) aracılığıyla yerine getirmektedir. Genel Müdürlüğün merkez dışında beş adet bölgede teşkilatı vardır. Bölgesel Ofisler (Regional Offices) olarak adlandırılan bu kurumlar belediyelerin çocukların korunmasına yönelik hizmetlerine yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda ofisler çocukların ailelerinden alınıp başka ailelerin yanına yerleştirilmelerinde, koruyucu ailelerin tespit edilmesinde ve eğitilmesinde belediyelere yardımcı olmakla görevlidirler. Çocukların korunmasına yönelik merkezler açmaya ve bu merkezleri işletmeye yetkili olan bölgesel ofisler, belediyeler ve özel teşebbüs tarafından bu kapsamda açılan kurumlara izin vermekten ve bunları denetlemekten sorumludurlar.

Çocukların korunmasında önemli olan bir diğer kurum İl Valiliğidir (County Governor). Valilik kendine bağlı birimler aracılığıyla çocuk koruma hizmetlerinin her bir belediyede düzenli olarak sunulmasını denetlemekte görevlidir. Valilik aynı zamanda belediyelere konuyla ilgili danışmanlık hizmeti de vermektedir. Mahkeme benzeri idari bir karar organı olan İl Sosyal Refah Kurulu (County Social Welfare Board), koruma kararları vermekle yetkili ve görevlidir. Bu kurul aldığı koruma kararlarıyla çocukların ailelerinin yanından alınarak başka ailelerin yanına yerleştirilmelerine veya kuruma bağlı merkezlerde kalmalarına karar vermektedir. Ülkede örgütlenmiş 12 adet kurul vardır. Bir hukukçu başkanlığında uzman ve halktan oluşan kurulun koruma kararlarına karşı yerel mahkemeye itiraz edilebilir.

Çocuk Refahı yasası ile denilebilir ki çocukların korunmasına yönelik en önemli görevler belediyelere verilmiştir. Çocukların korunması bağlamında gündelik ve uygulamaya yönelik faaliyetlerin pek çoğu belediyelerin yetki ve sorumluluğundadır. Bu kapsamda belediyeler danışmanlık hizmeti vermekte, araştırmalar yapmakta ve çocukların korunmasına yönelik merkezler açmaktadırlar. Bakıma muhtaç çocuklara yönelik olarak sunulan hizmetler koruyucu aile hizmetleri, evlat edindirme hizmetleri ve sosyal hizmet kurumlarında barındırma hizmetinden oluşmaktadır. 2001 yılı Norveç İstatistik Kurumu verilerine göre ülke genelinde çocuklara bakım hizmeti sunan 205 sosyal hizmet kurumu vardır. Bu kurumların toplam kapasitesi ise 1724 kişidir. Çocuğa yönelik hizmet sunan sosyal hizmet kuruluşları kamuya veya özel sektöre ait olabilir. Toplam kapasitenin %75'inin özel sektöre ait olduğu ifade edilmektedir. Çocukların bakımı konusunda faaliyet gösteren sosyal hizmet kuruluşlarının 2001 yılı verilerine göre türleri aşağıdaki gibidir. 18 çocuk yuvası, 80 yetiştirme yurdu, 22 çocuk yuvası ve gençlik merkezi, 14 adet anne ve çocuk koruma merkezleri. Çocuklara yönelik sosyal hizmet kurumlarının sayıca azlığına rağmen çoğu çocuk koruma önlemi, koruyucu aileler aracılığıyla sunulmaktadır. 2006 yılında toplam 40400 bakıma muhtaç çocuğa koruma hizmeti verilmiştir (SSB, 2008b).

3.3. Türkiye’de Çocukların Korunması ve Bu Bağlamda Oluşturulan Kurumsal Yapılar

Türk toplumunda sosyal hizmet uygulamaları geniş bir tarihsel geçmişe dayanmaktadır. Tarih boyunca Türk toplumu yardıma muhtaç insanlara yardım elini uzatmış ve bu amaçla vakıflar, ıslahhaneler, darüşşafaka, darülaceze ve darüleytamlar kurarak köklü bir dayanışma sistemi kurmuştur (Çavuşoğlu, Söğütü, 2004). Türk yönetim geleneğindeki “Devlet Baba” tasavvuru devletin özellikle korunmaya muhtaç vatandaşlar için bazı örgütlemeleri zorunlu kılmıştır. Özellikle İslamiyet’in kabulünden sonra Selçuklulardan itibaren devletin toplumun bazı muhtaç kesimlerine yönelik çeşitli sosyal hizmet faaliyetleri içerisinde olduğu görülmektedir. Bakıma muhtaç kimseler için oluşturulmuş olan bu kurumsal yapıların en fazla yararlanıcıları tarihin hemen her döneminde ekonomik, sosyal ve psikolojik sorunları nedeniyle özel ilgi, şefkat, destek ve korunmaya ihtiyaç duyan çocuklar olmuştur. Muhtaç çocukların korunmasına yönelik ilk kurumsal yapılanma Fatih İmare-i Vakfiyeleri’dir (Türkmen, 2005,13). Bu vakfiyelerden elde edilen gelirlerle muhtaç çocuklara yemek dağıtılmış, sıbyan mektepleri kurularak fakir ve kimsesiz çocukların eğitimleri sağlanmıştır. Toplumun muhtaçlarına yönelik olarak oluşturulan bu kurumsal yapıların kamu yönetimi içerisinde etkin hale gelmesi ise ancak 19.

yüzyıldan itibaren olmuştur. Çocukların korunmasına yönelik kurumların kurulması da bu döneme rastlamaktadır. Tuna Eyaletinde valilik yapan Mithat Paşa tarafından 1868 yılında kurulan çocuk ıslahhanesi daha sonra tüm vilayetlerde uygulanmak üzere Dâhiliye Nezareti tarafından bütün valiliklere gönderilmiştir. Benzer şekilde sokaklarda dilenen çocuklarla, sakat erkek ve kadınların dilenmekten kurtarılımları için 1895 yılında İstanbul’da Darülaceze kurulmuştur. Babasız fakir çocuklara eğitim vermek amacıyla kurulan Darüşşafaka Kurumu günümüzde de faaliyetine devam etmektedir (Yıldırım, 1996). Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde yaşadığı savaşlarda hayatlarını kaybedenlerin çocuklarının bakımı için Darüleytam isimli yetim yurtları açılmıştır (Türkmen, 2005, 13-14).

Cumhuriyet döneminde kabul edilen Türk Medeni Kanunuyla çocukların haklarına ilişkin hükümler düzenlenmiş ve daha sonraları ise çıkarılan özel kanunlarla, medeni kanundaki haklar tamamlanmaya çalışılmıştır. Ülkemizde çocuğun ve haklarının korunmasıyla ilgili olarak çıkarılan ilk özel kanun 5387 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun olup, 23 Mayıs 1949’da çıkarılmıştır. Daha sonra 1979 yılında ‘Çocuk Mahkemelerinin Kuruluşu, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un kabulü ile çocuk yargılamasına özel bir statü kazandırılmıştır. Ancak yasa 1 Haziran 1982 de yürürlüğe girebilmiş ve yasada öngörülen çocuk mahkemeleri ise ancak 1988 yılında kurulabilmiştir. 27 Mayıs 1983 tarihinde ise “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu” yürürlüğe girmiş böylelikle de korunmaya muhtaç çocuklar hakkında kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 1983 tarihinde Özel Eğitime Muhtaç Çocuklar Kanunu çıkarılmış ve daha sonra yürürlüğe konulan Özel Eğitim Hakkında Kanun Hükümünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında sosyal ve ekonomik haklara yer verilmiştir. Genel olarak çocukların korunması özel olarak ise bakıma muhtaç çocukların korunması anayasa ile devlete verilmiş önemli sosyal devlet yükümlülüklerindendir. Anayasamızın “Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümünde yer alan 41. maddenin ikinci fıkrası devlete, “çocukların korunması için gerekli tedbirleri almak ve gerekli teşkilatı kurmak” görevi yüklemiştir. Benzer şekilde sosyal güvenlik hakkını düzenleyen hükümlerden birisi olan 60. maddenin 4. fıkrası da devlete “korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri almak ve bu amaçla gerekli teşkilat ve tesisleri kurmak veya kurdurmak” ile görevlendirilmiştir. Anayasamızın doğrudan çocukların korunmasına yönelik hükümler içeren bu düzenlemelerinin yanında diğer bazı maddeleri ile de

çocukların sağlıklı bir sosyal çevrede yeterli eğitim almaları ve bedensel ve ruhsal gelişimlerini gerçekleştirmelerini sağlamaları için devlete pek çok görev verilmiştir. Bu anayasal hükümlerin yanında Türkiye, 20 Kasım 1989 tarihinde kabul edilen ve yaklaşık bir yıl sonra 2 Eylül 1990 tarihinde yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'ni 1994 yılı sonlarında Meclis'ten geçirerek yürürlüğe sokmuştur. Temeli 1959 tarihli Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Bildirgesine dayanan bu sözleşme, sözleşmeyi imzalayan diğer ülkeler gibi Türkiye de, refah hakları, korumacı haklar, yetişkin hakları ve ebeveynlere karşı haklar olarak dört kümede toplanabilecek çocuk haklarını tesis etmek için yükümlülük altına girmiştir.

Ülkemizde Cumhuriyet döneminde çocukların korunmasına yönelik kurumsal yapının ana eksenini Çocuk Esirgeme Kurumları oluşturmuştur. Bir diğer ifade ile Cumhuriyet döneminde bakıma muhtaç çocuklara sunulacak hizmetlerde yegâne yetkili ve görevli organ Çocuk Esirgeme Kurumu'dur. Uzun süren bir kurtuluş savaşı sonrasında Cumhuriyeti ilan eden kadrolar son yarım yüzyıl boyunca süren savaşların sebep olduğu yıkımları yeniden gidermek durumundaydı. Bu savaşların önemli sonuçlarından birisi de Anadolu'nun hemen her kasabasında ve köyünde savaş ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ölümlerin yarattığı yetim ve öksüz çocuklar ordusuydu. Kimsesizlerin kimsesi olan Cumhuriyet'in bu toplumun en narin kesiminin sorunlarına kayıtsız kalması düşünülemezdi. Bu amaçla 1921 ortalarında Mustafa Kemal Atatürk'ün talimatı ile merkezi Ankara'da olan Himaye-i Eftal Cemiyeti kurulmuştur. Cephede savaşan veya şehit düşen askerlerin çocuklarına bakmakla hizmete başlayan Cemiyet her geçen gün büyümüş ve örgütlenmiştir. Kuruma bağlı kuruluş sayısı 15 yılda 189'a çıkmıştır. Cemiyet faaliyette olduğu sürece anne ve çocuklara yönelik dispanserler, muayenahaneler, doğumevleri, aševleri, doğumevleri, çocuk kütüphaneleri, süt damlaları ve öğrenci sofraları vb sosyal hizmetlerde bulunmuştur (Çavuşoğlu, 2001). Derneğin etkinliği, ulaştığı anne ve çocuk sayısında da kendini göstermektedir. İlk kurulduğu yıllarda 2500 dolayında kişiye hizmet veren dernek 1930'ların sonlarında 300000 dolayında kişiye hizmet verecek kapasiteye ulaşmıştır (Türkmen, 2005,15).

Himaye-i Eftal Cemiyeti misyonunu 1983 yılında çıkarılan 2828 sayılı kanun Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile tamamlamıştır. 1983 yılında kabul edilen bu kanun ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlük olarak düzenlenmiştir. Kanun ile devlet tarafından sunulan veya sunulması gereken sosyal hizmetlerin tek elden sunulması amaçlanmıştır. Dolayısıyla kanun sadece çocukların korunması ile sınırlı değildir. Kanun ile o güne kadar cemiyet tarafından işletilen tüm tesisler Genel

Müdürlüğe devredilmiştir. Merkezde Genel Müdürlüğe bağlı olarak çocuklarla ilgilenen Çocuk ve Gençlik Hizmetleri Daire Başkanlıkları kurulmuştur. Başkent teşkilatı dışında il düzeyinde yaygın bir taşra teşkilatı düzenlemesi de öngörülmüştür. Buna göre illerde Sosyal Hizmetler İl Müdürlükleri oluşturulmuştur. Çocukların bakım ve korunmasından sorumlu kuruluşlar il müdürlüklerine bağlı olarak faaliyette bulunmaktadır (SHÇEK, 2008a).

2007 yılı itibariyle Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bağlı olarak 102 Çocuk Yuvası, 114 Yetiştirme Yurdu ve 44 Çocuk ve Gençlik Merkezi faaliyetlerine devam etmektedir. Kendisine bağlı sevgi evleri, kreş ve gündüz bakım evleri gibi birimler olan kurum aynı zamanda evlat edindirme ve koruyucu aile hizmetlerini de sunmaktadır (SHÇEK, 2008b).

Kurumun korunmaya muhtaç çocuklar bağlamında sunduğu önemli bir hizmet bu kapsamda olan çocuklardan 0-12 yaş grubunda olanların çocuk yuvalarında barındırılmalarıdır. Bu uygulamanın amacı 0-12 yaş arası korunmaya muhtaç çocukların, bedensel, eğitsel, psikososyal gelişimlerini, sağlıklı bir kişilik ve iyi alışkanlıklar kazanmalarını sağlamaktır. Bakıma muhtaç çocuğun çocuk yuvasına yerleştirilmesi için mahkeme kanalı ile koruma kararı çıkarılması gerekmektedir. Son yıllarda uygulanan çocuk evleri uygulaması ile çocukların küçük gruplar halinde evlerde barındırması hizmeti verilmektedir. 13-18 yaş grubunda bulunan korunmaya muhtaç çocuklar ise Yetiştirme Yurtlarında barındırılmaktadırlar. Kurumun amacı yetiştirme yurtlarında barındırılan muhtaç çocukların iş veya meslek sahibi edilmelerini, topluma yararlı kişiler olmalarını ve eğitimlerine devam etmelerini sağlamaktır. Kurumun bir diğer faaliyeti sokakta yaşayan çocukların çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuş çocuk ve gençlik merkezleri uygulamasıdır. Kurum tarafından ayrıca çalışan anne-babanın, 0-6 yaş grubundaki çocuklarının bakımlarını gerçekleştirmek, bedensel ve ruhsal sağlıklarını korumak, geliştirmek ve bu çocuklara temel değer ve alışkanlıkları kazandırmak amacıyla Kreş ve Gündüz Bakımevi hizmetleri yürütülmektedir.

Kurum çatısı altında sunulan bu hizmetlerin yanında diğer iki tür önemli hizmet daha sunulmaktadır. Bunlar koruyucu aile hizmeti ve evlat edindirme hizmetidir. Çeşitli nedenlerle öz ailesi yanında bakılamayan çocukların, kısa veya uzun süreli olarak bakımlarını üstlenen aile ya da kişilerin yanında, devlet denetiminde yetiştirilmelerine koruyucu aile hizmeti denmektedir.

Çocukların sağlıklı gelişebilmeleri için kendilerini koruyacak, sevecek, destekleyecek, güven sağlayacak, sosyal ve maddi gereksinimlerini karşılayabilecek sıcak bir aile ortamına ihtiyaçları vardır. Kuşkusuz anne-babalar da çocuklarını en iyi şekilde yetiştirmek için çaba harcarlar. Ancak yaşam her za-

man düşünölenler gibi olmayabilir. Bazı aileler zihinsel, bedensel ya da psikolojik sorunları veya ekonomik yetersizlikleri, boşanma, ölüm, hükümlölük gibi sosyal sorunları nedeniyle bütönlüklerini devam ettiremez ve çocuklarının gereksinimlerini karşılayamaz hale gelmektedirler. Böyle durumlarda çocuklara yardım etmenin en iyi yolu öz ailesinin koşulları iyileşinceye kadar başka bir ailenin yanında bakımlarının sağlanması amacıyla koruyucu aile hizmetinden yararlandırılmasıdır. Kurumun son yıllardaki uygulamaları incelendiğinde bakıma muhtaç çocukların çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarında barındırılmaları yerine koruyucu ailelerin sisteminin tercih edildiğı görölmektedir. Evlat edindirme hizmeti bir çocukla, durumu evlat edinmeye uygun bir kişi arasında hukuki bağlar sağlanarak çocuk ebeveyn ilişkisinin kurulmasıdır. Evlat edindirme yetkisi yasayla kuruma verilmiştir. Kuruma bağı kuruluşlarda bakılan korunmaya muhtaç çocuklardan durumu evlat edinme hizmetinden yararlandırılmaya uygun bulunanlar evlat edindirilmektedir. Bu kapsamda yılda ortalama 500 bakıma muhtaç çocuk evlat edindirilmektedir (SHÇEK 2008c).

Türkiye’de çocukların bakım ve korunmasından sorumlu ana kurum Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ile bu kurumun taşra uzantısı olan sosyal hizmetler il müdürlükleri olmalarına rağmen bu alanda hizmet sunan yegâne kuruluş değildir. Sosyal hizmet alanında merkezi yönetimin ağırlığı olmasına rağmen yerel yönetim birimlerinin de bu alanda yasayla bazı görevler üstlendikleri görölmektedir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında çıkarılan yerel yönetim yasaları belediyeler ve il özel idarelere çocukların korunmasına yönelik görevler verilmiştir. 5302 sayılı kanunun 6. maddesi ile çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının yapılması görev olarak il özel idarelerine verilmiştir. Benzer şekilde çocuk yuvaları açmak, yeni belediye yasasının 14. maddesi ile belediyelerin görev sorumluklarından birisi olarak belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin korunmaya muhtaç çocuklara yönelik uygulamalarını etkin bir şekilde yerine getirildiğı söylenemez.

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından adrese dayalı nüfus kayıt sistemi verilerine göre ölkemizin nüfusu 70.586.256 kişidir. Nüfusun yaş grubuna göre dağılımı incelendiğinde 24.799.424 kişinin 0-19 yaş grubunda toplam yer aldığı görölmektedir (TÜİK, 2008). Ölkemizde yoksulluk oranının %18 dolayında olduğu düşünöldüğünde toplam 4.500.000’e yakın çocuğun yoksulluk sınır altında yaşadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bakıma muhtaç çocukların sadece yoksul çocuklardan oluşmadığı bunun yanında farklı nedenlerden ötürü de çocukların bakıma muhtaç hale geldikleri bilinmektedir. Bakıma muhtaç çocukların sayılarının milyonlarla ifade edildiğı ölkemizde, Çocuk Esirgeme Kurumuna bağı kuruluşlar aracılığıyla hizmet sunulan çocuk sayısı on binlerle ifade

edilmektedir. Devlet Denetleme Kurumu tarafından Çocuk Esirgeme Kurumunun çalışmalarının denetlenmesine ilişkin olarak yayımlanmış olan raporda 2003 yılı verilerine göre toplam 19831 kişi kapasiteli kuruma bağlı merkezlerde 19182 çocuğa bakım hizmeti verildiği buna karşılık bakıma muhtaç çocuklardan önemli bir bölümünün kapsam dışında kaldığı ifade edilmektedir (DDK, 2003).

4. SONUÇ

Türkiye ve Norveç'te bakıma muhtaç çocukların korunmasına yönelik olarak oluşturulan kurumsal yapılanmaların karşılaştırılması amacıyla hazırlanan bu çalışmanın tespit ettiği ilk sonuç çocuk koruma hizmetlerinin sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak sosyal hizmet alanının önemli bir bileşeni olduğudur. Araştırma kapsamında incelenen her iki ülkede çocukların korunması önlemlerinin uzun bir tarihsel geçmişe dayandığı görülmektedir. Ancak çalışmada Norveç Çocuk Refahı Hizmetleri olarak adlandırılan bu hizmetlerin daha etkin olarak yerine getirildiği görülmüştür. Toplam nüfusu ülkemizin nüfusunun % 7'sinden bile az olan Norveç'te ülkemizde bakım hizmetinden faydalanan çocuk sayısının iki katı oranında çocuğun koruma hizmetlerinden faydalanması ülkemizde bu alanda başarısızlığın göstergesidir.

Bu çalışmanın en önemli çıkarımlarından birisi Norveç'te çocuk bakım hizmetlerinin önemli bir kısmının yerel yönetim birimleri tarafından sunulduğudur. Bu durum yaygın ve etkin bir örgütlenmeyi sağlayarak hemen her belediye düzeyinde çocuk koruma hizmetlerinin sunulmasına olanak sağlamaktadır. Ülkemizde ise bakıma muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin büyük çoğunluğunun merkezi teşkilata görev olarak verildiği görülmektedir. Son yıllarda yerel yönetim yasaları ile belediyelere ve il özel idarelerine de bu alanda görevler verilmesine rağmen anılan birimlerin bu alanda faaliyet sunmaya istekli olmadıkları gözlenmektedir. Sosyal hizmetlerin bir parçası olan çocuk koruma hizmetlerinde etkinliğin sağlanması için yerel yönetim birimlerinin bu alandaki faaliyetleri zorunlu tutulmalı ve bakıma muhtaç çocuklar ihtiyaç duyulan ödeneklerin merkezi bütçeden yerel yönetimlere aktarılması sağlanmalıdır.

Bakıma muhtaç çocukların korunması bağlamında Norveç'ten örnek alınabilecek bir diğer uygulama sosyal hizmet alanında özel kurumların etkinliğinin artırılmasıdır. Norveç'te çocuk bakım merkezlerinin büyük çoğunluğunun özel işletme niteliğinde olduğu görülmektedir. Ülkemizde ise kreş ve gündüz bakım evleri haricinde bu alanda hizmet sunan özel işletmelere rastlanmamaktadır. Bakım hizmetlerinin fiili olarak özel işletmeler tarafından yapılması kamunun denetim ve önleyici faaliyetlere yoğunlaşmasını sağlamaktadır. Ülkemizde bakıma muhtaç çocukların korunmasına yönelik hizmetlerde etkinliğin artırılması için özel girişimlerin teşvik edilmesi oldukça önemlidir.

Gelişmiş bir ülke olan Norveç'te bakıma muhtaç çocukların önemli kısmına koruyucu aile ve evlat edindirme hizmetleri aracılığıyla hizmet sunulduğu, çocuğun ailesinden koparılmasının en son seçenek olarak düşünüldüğü ve bu anlamda çocukların bakıma muhtaç hale gelmesine neden olacak olumsuzlukların önceden öngörülerek bertaraf edilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Bu bağlamda çocuk koruma hizmetlerinde danışmanlık hizmetleri ve mali yardımlar önemlidir. Ülkemizde ise çocukların korunması bağlamında danışmanlık ve mali yardım mekanizmalarının eksik olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

ARAL Neriman, Fidan Gürsoy (2001), "Çocuk Hakları Çerçevesinde Çocuk İhlal ve İstismarı", **Milli Eğitim Dergisi**, <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/151/> (22.04.2008).

AYDEMİR, Süleyman Ruhi (2004) "Norveç. Yerel Yönetimleri" **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, Sayı: 80, Ağustos 2004 http://www.mevzuatdergisi.com/2004_08a/03.htm#_ftn30, (24.04.2008).

ÇAVUŞOĞLU, Turgay, (2001) "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Aileye Yönelik Hizmetleri", 09-11 Mayıs 2001 Tarihinde Ankara'da Düzenlenen 1. Ulusal Aile Sempozyumu'nda Sunulan Bildiri Metni, <http://www.korlerfederasyonu.org.tr/shcek.htm>, (24.04.2008).

ÇAVUŞOĞLU, Turgay, Aziz Söğütü, (2004), "Himaye-i Eftal'dan Çocuk Esirgeme Kurumu'na Çocuklara Uzanan Şefkat Eli", Bilim ve Aklın Aydınlığında Eğitim Dergisi, Nisan 2004, Yıl:5, Sayı:50, <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/sayi50/cavusoglu-sogutlu.htm>, (24.04.2008).

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), (2003) "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Korunmaya Muhtaç Çocuklara Yönelik Çalışmalarının Araştırılması ve Denetlenmesine İlişkin Rapor", Sayı:2003/4 Tarih: 01.04.2003, http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ddk/soshiz.htm (22.04.2008)

DOĞAN, İsmail, (2001), "Çocuk Hakları Açısından Türkiye'de Çocuk Olgusu", **Milli Eğitim Dergisi**, <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/151/> (22.04.2008).

İNAN, Ali Naim, (1980), "Çocuğun Korunması ve Polis" **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl:1980, Cilt:37, Sayı:1-4, <http://auhf.ankara.edu.tr/auhfd/auhf-dergisi/yil-1980-cilt-37-sayi-1-4/>, (24.04.2008).

REGJERINGEN (2008) "The child welfare service in Norway Status evaluations, new perspectives and proposed reforms" <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/Topics/Child-welfare.html?id=1058> (22.04.2008).

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), (2008a), "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun Tarihçesi", <http://www.shcek.gov.tr/KurumsalBilgi/Tarihce/default.asp> (22.04.2008)

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), (2008b), "Türlerine Göre Kuruluşlarımız", http://www.shcek.gov.tr/Kuruluslarimiz/Turlere_Gore_Kuruluslar.asp (22.04.2008).

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), (2008c), "Çocuklarımıza Yönelik

Hizmetler”, <http://www.shcek.gov.tr/hizmetler/cocuk/> (22.04.2008).

Statistic Norway (SSB), (2008a) “Key Figures”, <http://www.ssb.no/english/> (22.04.2008)

Statistic Norway (SSB), (2008b) “Cildren’s Institutions 2001”, http://www.ssb.no/barneverni_en/, (25.04.2008).

TİRAŞÇI, Yaşar, Süleyman GÖREN (2007) “Çocuk İstismarı ve İhmali”, **Dicle Tıp Dergisi**, Cilt:34, Sayı:1 s.70-74.

TÜRKMEN, Bekir, (2005) “Sosyal Risk Altındaki Çocuklar, Gençler ve Yaşlılar”, **Kastamonu Eğitim Dergisi**, Mart 2005 Cilt:13 No:1, s.11-22.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), (2008) “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2007 Nüfus Sayımı Sonuçları”, **TÜİK Haber Bülteni**, Sayı: 9, 21 Ocak 2008, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3894>, (22.04.2008).

WIKIPEDIA, (2008), “Norway”, <http://en.wikipedia.org/wiki/Norway> (22.04.2008).

YILDIRIM, Nuran, (1996), **İstanbul Darülaceze Müessesesi Tarihi**, İstanbul: Darülaceze Vakfı Yayını.

2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **R.G. 09.11.1982/17863 Mükerrer**.

2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, **R.G.27.05.1983/18059**.

2916 Sayılı Özel Eğitime Muhtaç Çocuklar Kanunu, R.G. 15.10.1983/18192

30.05.1997-573 Sayılı Özel eğitim Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, **R.G: 06.06.1997/23011 Mükerrer**.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, **R.G.13.07.2005/25874**.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, **R.G.22.02.2005/25745**.

İDARECİ ANILARI

BU ÜLKENİN BAŞBAKANI, BAKANI HİÇBİR KOMPLEKS HİSSETMEDEN, HİÇBİR ÇEKİNCESİ, HİÇBİR TEREDDÜDÜ OLMADAN ÜLKEMİZİN HER YANINI KARIŞ KARIŞ GEZİYORSA HER BİR ŞEHİRİMİZİN VALİSİ DE İLİNİ KARIŞ KARIŞ GEZECEK. EĞER YÖNETİMDEN ANLADIĞIMIZ HALKA HİZMET ÜRETMEK HALKIMIZIN DERTLERİNE DERMAN OLMAKSA HALKIMIZLA MUTLAKA KAYNAŞMAK ZORUNDAYIZ. BİZ YÖNETİCİLİĞİ MAKAM MEVKİ SAHİBİ OLMA, MİLLETE EFENDİLİK ETME YERİ OLARAK GÖRMÜYORUZ. TAM AKSİNE MİLLETE HİZMET ETME, MİLLETİN GÖNLÜNDE YER EDİNME UĞRAŞI OLARAK GÖRÜYORUZ.

RECEP TAYYİP ERDOĞAN
BAŞBAKAN

Şahabettin HARPUR



1949 yılında Konya'nın Ereğli İlçesinde doğdu. İlk ve Orta öğrenimini burada tamamladı.

1972 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun oldu. 15.03.1973 tarihinde Denizli maiyet memurluğuna atandı. Eskişehir-

Seyitgazi, Afyon-Bolvadin ve Emirdağ kaymakam vekilliklerinde bulundu. 22.04.1976 tarihinde kaymakamlık kursunu başarı ile tamamladı.

Daha sonra 24.04.1976 tarihinde Adana ili Saimbeyli Kaymakamlığına atandı. Sırasıyla 23.06.1978-24.08.1979 tarihleri arasında Kütahya-Altıntaş, 06.09.1979-15.08.1984 tarihleri arasında Bingöl-Kığı, 30.08.1982-23.08.1984 tarihleri arasında Çanakkale-Gökçeada, 12.09.1984-12.08.1988 tarihleri arasında Ordu-Fatsa kaymakamlıklarına ifa etti.

25.08.1988-26.08.1991 tarihleri arasında Hakkâri Valiliği, 28.08.1991-18.02.1992 tarihleri arasında Bilecik Valiliği, 25.02.1992-20.09.1993 tarihleri arasında Merkez Valiliği görevlerinde bulundu.

Hakkâri Valisi iken ABD, Japonya, Fransa ve Çin Halk Cumhuriyeti'nde kısa süreli mesleki inceleme ve seminer çalışmalarına katıldı.

1990-1991 yıllarında Türk Tanıtma Vakfı tarafından yılın en başarılı Bürokrati seçildi.

1993 yılı Ocak ayında Merkez Valisi iken Kırgızistan Cumhurbaşkanına idari danışman olarak atandı.

24.09.1993-19.04.1996 tarihleri arasında Kırıkkale Valisi, 21.04.1996-07.08.2000 yılları arasında Şanlıurfa Valisi, 10.08.2000-18.02.2003 tarihleri arasında ise tekrar Merkez Valisi olarak görev yaptı. 5 yıla yakın süren Şanlıurfa Valiliği görevi esnasında GAP'ın hayata geçirilmesi ve Şanlıurfa'nın tarihi restorasyon çalışmalarına öncülük etti.

18.02.2003-20.11.2003 tarihleri arasında İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, 20.11.2003-24.09.2007 tarihleri arasında ise İçişleri Bakanlığı Müsteşarı olarak görev yaptı. 30 Kasım 2007 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan kararnameyle atandığı Bursa Valiliğine 25 Aralık 2007 tarihinde başladı. Halen bu görevini sürdürmektedir.

Meslek hayatı boyunca başarılı çalışmalar yapan Şahabettin HARPUT, Kaymakamlık görevini yürütürken 10.04.1977'de İçişleri Bakanı Oğuzhan ASİLTÜRK'ten, 11.12.1980'de Bingöl Valisi Ahmet ÖZER'den, 25.01.1984'te Çanakkale Valisi Nurettin TURAN'dan, 16.06.1984'de İçişleri Bakanı Dr. Ali TANRIYAR'dan, 04.01.1986'da Ordu Valisi M. Necati ÇETİNKAYA'dan Takdirname, 29.12.1986'da İçişleri Bakanı Yıldırım AKBULUT'dan Maaş Ödülü almıştır. Valilik görevinde ise İçişleri Bakanı Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ 27.09.1988'de Takdirname ile 30.11.1988'de ise Maaş Ödülüyle, 04.08.1991'de İçişleri Bakanı Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ maaş ödülüyle, 13.11.1991'de Milli Eğitim Bakanı Avni AKYOL, 09.05.1994'de Kırgızistan Cumhurbaşkanı Askar AKAEV, 17.12.1998'de Gençlik ve Spordan Sorumlu Devlet Bakanı Yücel SEÇKİNER, 04.05.2007 tarihinde ise İçişleri Bakanı Abdulkadir AKSU takdirname ile ödüllendirmiştir.

Evli ve iki çocuk babasıdır.

BİR ANIM

Türk İdare Dergimizde meslektaşlarımızın talebi üzerine 37 yıllık meslek hayatım içerisinde pek çok anılar arasında yer alan, ama bir türlü yazma imkânı bulamadığım bir anımı, Bingöl'ün Kiğı İlçesi ile ilgili bir anımı arkadaşlarımla paylaşmak üzere kaleme alıyorum.

Kiğı Bingöl'ün şirin bir ilçesi. 1979 senesinde Kütahya'nın Altıntaş İlçesi Kaymakamlığı görevimin bitiminde mahrumiyet ilçesine gitmek üzere sıra bekliyoruz. Bütün arkadaşlarımız gibi tabii olarak gönlümüzden herkesin olduğu gibi benim de mahrumiyet ilçeleri içerisinde en rahat, en güvenli yerler geçiyor. Ancak tayin kararnamesi yayınlandığında gelen haber hiç duymadığım bir isim, Kiğı. Bingöl'ün Kiğı ilçesine Kaymakam olarak tayinim çıkıyor. Kiğı tarihte önemli yerleşim yerlerinden biri. Kiğı Bingöl'ün en büyük ilçesi, en geniş ilçesi, özellikle İline uzaklığıyla, mahrumiyet şartları itibarıyla en zor ilçesi. Ulaşım şartlarının zorluğu Kiğı'yı, özellikle şartlar itibarıyla daha da ağırlaştırmış. Kiğı'da daha evvel görev yapan meslektaşlarımızdan rahmetli Kemal KATITAŞ Valimiz Kiğı'ya atandıktan sonra Kiğı'nın büyüklüğü ve uzun süre iline gitme gelme zorluğu dolayısıyla bir ara kendisine de biraz yakıştırmış olmalı ki imparator lakabını takmışlar ve hakikaten Kiğı'da ilinden, hatta dünya dan habersiz orada mutlak bir güç olarak görev yaptığı süre içerisinde etkisini ve yetkisini herkese, her kişiye hissettiren bir süreç yaşamış.

İşte böyle bir ilçeye tayinim çıktı. Sordum tayinim çıktığı zaman. Nedir, nereye gidiyorum? Bana yakınlarım, dostlarım çok iyi şeyler söylemediler. Malum o yıllar 12 Eylül öncesinin zor yılları. Türkiye'de terörün her gün ciddi manada masum insanların canını aldığı, insanların yarınından endişe ettiği, sabah köyünden çıkan insanların akşam eve dönmekte gerçekten tereddüt ettiği böyle karanlık yıllar. Kiğı'da bu karanlık yılların ya da o karanlık dönemin gerçekten netameli yerlerden birisi, iyi şeyler söylemediler tayinim çıktığında. Ama ben meslek hayatımda sadece mesleğe girerken kendi irademle bir talepte bulunarak bu mesleğe adım attım. Meslek hayatımın sonuna geldiğim şu dakikalarda şunu özellikle ve memnuniyetle ifade ediyorum ki 37 yıllık meslek hayatımın hiç bir döneminde ne Kaymakam ne de vali olarak görev sürem bitiminde ayrılacağım ya da yeni atanacağım yerle alakalı şurası olsun burası olsun diye ne resmi bir talepte, nede herhangi bir aracıyı devreye sokarak böyle bir girişimde bulunmuşumdur. Nasıl olsa her görev süresinin sonunda bir üst görev, bir başka bölge ataması yapılacağı inancıyla biraz da mütevekkil bir edayla ve biraz da bakanlığımızın tasarrufuna güvenerek hep beklemişimdir. Bu bekleyiş içerisinde Kiğı'nın mahrumiyet ilçesi kaymakamlığı olarak bana çıkmış olması beni her türlü olumsuz söylentilere rağmen etkilemedi. Tama-

mıyla Tevekkeltü Alellah dedim. Allah'ın dediği olur, biz kadere inanan insanız. Kadere inanan insan çok rahat olur, çok emin olur, çok cesur olur. Çünkü biliriz ki insanın eceli değişmez, insanın rızkı da değişmez. Böylece insanı endişeye sevk ettiren bu endişelerdir. O zaman biz, bize düşeni yapacağız. Burada hizmet yapmak bize nasipmiş dedik, yola çıktık.

Bu zamanlar mahrumiyet ilçeleri; ilçelerin şartlarına göre, mahrumiyet şartlarına göre 2 yıl ya da 3 yıl olarak ayrılmış. Kiği 2 yıl, yani zor ilçeler arasında yer alıyor. Ben Kiği'ya giderken Bingöl'ün diğer ilçelerine de yine benim meslektaşlarım, devre arkadaşlarım Solhan'a, Genç'e ve Karlıova'ya gittiler. O zaman Bingöl'ün dört ilçesi vardı. Dört arkadaşımızda aynı dönemde aynı ilin ilçelerine atandık. Kiği daha sonra Adaklı, Yedisu ve Yayladere adıyla üç ilçe daha doğurarak normal bir ilçe haline geldi.

Uzun ve yorucu bir yolculuktan sonra önce Elazığ'a geldim. Trenle geldim Elazığ'a, yanımda eşim ve çocuklarım da vardı. Elazığ'da bir gece konakladım ve ikinci gün arabamı isteyerek Elazığ'dan Kiği'ya hareket ettim. Tabi Elazığ'dan Kiği'ya giderken önce Karakoçan ilçesine uğradık. Karakoçan Kiği arası asıl mücadelenin başladığı yer, zorlukların başladığı yer. Kiği tabii her yönüyle, gerek coğrafyanın acımasızlığı ve genişliği çünkü rakım 1750'lerin üzerinde metre olarak, köy sayısı, kasaba sayısı, etnik ve mezhep farklılığı ve iline uzaklığı itibarıyla da Bingöl'ün en özellikli İlçesi olarak dikkat çekiyor. Yeri gelmişken Karakoçan'dan itibaren Kiği'ya kadar olan mesafe enteresan bir yol. Buraya 1979'da atanmışım, 89-99-2000'li yıllar. Hâlâ o yolun standartlarının istenilen düzeyde olmadığını özellikle öğreniyorum. Ama elbette bizim zamanımız gibi değil. Öyle bir yol ki Kiği - Elazığ arası otobüsle 8 saat. Kiği'nın zaten Bingöl yolu da Bingöl'e bağlı ilçe olmakla beraber normal ulaşım el vermediği için Kiğili vatandaşlar kendi illerine Elazığ yolu olan Karakoçan üzerinden giderler. Bu uzun ve zor yolculuk dolayısıyla insanların Bingöl'le irtibatı oldukça zordur. Yine aynı ulaşım zorluğu dolayısıyla Bingöl'ün de ilçeyle irtibatı zordur. Dolayısıyla zaman olur aylarca Valiler ve yetkililer ilçeye gelemezler ve ancak Kaymakamlar da zorunlu toplantıdan toplantıya ilçeye giderler. İşte böyle bir uzun yol. Yolun bir tarafı uçurum, peri çayı, bir tarafı ise yolun hemen üzerindeki, yamacındaki kayaların yarısı kopmuş, yarısı kopmak üzere, her an altından geçerken kelime-i şahadet getirmek zorunda olduğunuz, bir kayanın düşmesiyle her an orda hayatınızın sona erme riski olan bir ulaşım ağı. İşte böyle bir güzergâh. Zaman zaman tekerlerin, otobüsün tekerinin bir bölümünün uçuruma yuvarlanmak, dereye yuvarlanmak riskiyle karşı karşıya tekerin yarısının yolda, yarısının boşa olduğunu görürsünüz. Zaman zaman gidersiziz, yolda bir bataklığa rastlarsınız, 50 metrelik 80 metre-

lik bir bataklık bu. Bataklıkta insanlar araçlarından inerler. Özellikle otobüs yolcuları buna çok alışıktır. Otobüslerde urgan bulundurulur, halat. İnsanlar bu bataklık yere gelince otobüsten inerler yolun kenarındaki patikadan önceden geçerler otobüs bataklığa saplanınca o halat otobüse bağlanır, otobüsün yolcuları bu defa otobüsü taşırlar. Otobüs bataklıktan çıkar, sonra insanlar aynı otobüse binerler bu defa otobüs insanları taşır, evet işte böylesine bir yolculuk. Adeta yıllarca bu yolcuk o insanların kaderi olmuş. Şartların ağırlığı, güvenlik şartlarının da belki elvermemesi dolayısıyla bu yola bir türlü müdahale edilememiş ve yıllar yılı insanlar bu sıkıntıyla yaşaya gelmişler. İşte ben de bu yoldan müteaddit defalar gerek Bingöl'e gerek Elazığ'a gitmek suretiyle vatandaşın yaşadığı hayatı vatandaşın çektiği sıkıntıyı bizzat yaşama imkânı buldum. Çünkü vatandaşın yaşadığı hayatı yaşamadan da vatandaşın halini görmek ve anlamak mümkün değil. Bu zor ve yorucu yolculuğun ardından Kiğı'ya geldim. Tabi çoluk, çocuk yolun zorluğu virajları ister istemez ciddi olarak yordu. Çocukların baş ağrısı, mide bulantısı. Geldik kendimizi o yılların tahmin edeceğiniz zor şartlarında çok mütevazı imkânlar içerisindeki Kaymakam lojmanına büyük bir rahatlık içerisinde bıraktık. Tabii yıllar içerisinde çok daha iyi şartları elbette vatandaşlarımız yaşamıştır. Ama o yıllarda elektrik maalesef yok, günün belli saatlerinde elektrik var, diğer saatlerde elektrik işini mumla, lambayla, fenerle ya da başka şeylerle idare edeceksiniz, bu bir gerçek, bu gerçeğin ışığında sizde bu hayatı yaşayacaksınız. İşte böyle bir yer Kiğı.

12 Eylül öncesini, Türkiye'yi karıştıran odakları, Kiğı'nın sözümün başında söylediğim sosyal yapısını kültürel yapısını, etnik yapısını dinsel, mezhepsel yapısını da çok iyi tahlil ederek bu yörenin gerçekten fevkalade vatansever sağlam karakterli ve çalışkan insanlarını da maalesef bir birine düşürmeyi başarmışlar ve insanlar bir birleriyle konuşmaz hale gelmişler. İlçeye vardığımda hemen ikinci üçüncü günden itibaren dikkatimi çeken bir şey, vatandaşlarımız Alevi-Sünni diye ayrılmışlar, ayrıştırılmışlar, tarafların kahveleri ayrılmış, lokantalar ayrılmış, sokaklar ayrılmış, insanlar birbiriyle iletişimde, görüşmede son derece ketum, güvensiz, her an sanki bir şey olacakmış gibi birbirlerinden çekiniyor, kaçınıyor, gücünün etkin olduğu bir hal içerisinde insanlar yaşamlarını sürdürmeye çalışıyorlar. Tabi böyle bir hayatı kabul etmemiz mümkün değil. Yine dikkat ediyorum İlçe 3 yıldır Kaymakamsız, benden önce görev yapan meslektaşım, hemen bir önceki meslektaşım bir hafta görev yapmış, şoförümüz Ali, Allah selamet versin yiğit bir çocuk, sessiz az konuşur ama işini iyi bilir. Aliyle bir Elazığ'a gidişimde, çünkü ihtiyaçları Elazığ'dan gideriyoruz, ondan öğreniyorum. Bir Kaymakam arkadaşımız, benden önceki son Kaymakam, Kiğı'nın zor şartları dolayısıyla geliyor Elazığ'a ihtiyaçlarını gideriyorlar, çünkü öyledir Kaymakamlar sabah gelirler ihtiyaçlarını giderirler

ikindiye kadar, ikinci çıkarlar gece yarısına doğru İlçeye dönerler. Şoför belirtilen saatte arabanın başında fakat Kaymakam yok. Şoför arabayı bekliyor fakat Kaymakam yok, birkaç saat daha bekliyor, Kaymakam yine gelmiyor, o zamanlar cep telefonu yok Kaymakama ulaşma imkanı yok, bizim garip Ali İlçeyi arıyor, acaba Kaymakam oraya haber vermiş mi? Orada da yok, endişe ediyor, İldeki yetkililere haber veriyor, ama Kaymakamdan ne bir ses nede bir nefes. Çaresiz İlçeye dönmek zorunda kalıyor, bizim arkadaşımız, meslektaşımız tabi demek ki Kiğı'nın zor şartları onu o kadar rahatsız etmiş olmalı ki Kaymakamdan bir hafta sonra haber geliyor, Kaymakam mesleği bırakıyor, Kiğı'nın zor şartları dolayısıyla, ondan bir önceki Kaymakam yine Kiğı'daki o kargaşa ortamında bir hayli zorlanıyor. Sıkıntı çekiyor, arabası yakılmak isteniyor, evi kundaklanmak isteniyor, böyle bir ortam, bu bilgileri aldıkça Kiğı'daki zorluğun ciddiyetini daha iyi anlıyorum. Fakat bir şeyi özellikle dikkatimi çekti. İnsanların özellikle ayrılmaları ayrıştırılmaları Devlete karşı tavırlarındaki farklılıklar temelde devlet görevlilerinin yanlışlarından ve yanlış davranışlarından kaynaklandığını özellikle müşahede ediyorum. Çünkü Devlet orada yaşayan herkesin devleti. Devlet ve devlet adına orada görev yapan en büyük kişi Kaymakam yine oradaki yargı mensupları ve oradaki diğer kamu görevlileri Devletin adaletini, hakkaniyetini, tarafsızlığını, eşitliğini mutlak manada göstermek ve gözetmek zorundalar bu noktada. Devlet adına görev yapanlar kendi siyasi inançlarını kendi dini görüşlerini, kendi etnik kökenlerini, esas alarak eğer davranışlarını halka yansıtırlarsa bir anda kendilerine olan güven kayboluyor ve ondan sonra ona karşı da vatandaş ona cephe almaya başlıyor, onun yanında ya da karşısında olanlar şeklinde insanlar bölünüyorlar, bu tabi kabul edilecek bir şey değil. Maalesef yıllar yılı ülkemizde bu yanlışlar bir çok kamu görevlisi arkadaşlar ve bürokratlar tarafından yapıla geldi ve bu yanlış sonucu da hem insanların bu kamu görevlilerinin şahsında devlete itimadı ve devletin itibarı zayıflatıldı, hem de vatandaşlar birbirlerine düşürüldü, kardeş kardeşe adeta hasım hale getirildi. İşte Kiğı'nın bu şekilde zor şartlar yaşamasının gerisindeki en önemli gerçeğinde maalesef oradaki kamu görevlilerinin bu şekildeki yanlış ve yanlış davranışları olduğunu üzülerken müşahade ettim ve yapacağım ilk şey benim herhangi bir tarafın adamı olmadığımı, herhangi bir tarafın yanında olmadığımı, benim herkesin yanında olduğumu iynin doğrunun, güzelin, haklının, devlet, vatan, millet bayrak adına ihanet içerisinde olmayan herkesin yanında olduğumu, ihtiyacı olan herkese koşmak durumunda olduğumu, sadece sözlerimle değil bizzat davranışım ile yaşayışım ile ve uygulayışım ile da göstermem gerekiyordu. Bu konuda tavizsiz bir uygulama sergiledim. Zaman zaman Alevi vatandaşların müracaatları oldu, talepleri oldu, yerine getirdim. Zaman zaman Sünni vatandaşlar geldiler onların talepleri oldu uygun olanları yerine getirdim, uygun olmayanları yerine getirmedim.

Hatta bana özellikle bu manada Alevi vatandaşların taleplerini yerine getirdiğimde Sünni vatandaşlardan sayın Kaymakamım, bu köy Alevi, ya da bu vatandaş Alevi, galiba siz bilmiyorsunuz, siz ona yardımcı oldunuz gibi ben bir yanlış yapmışım gibi beni uyarma ihtiyacı hissediyorlar, o kadar kendilerini şartlandırmışlar ki, tabi böyle bir şeyin olamayacağını ben onlara söylüyorum. Alevi - Sünni diye bir şeyin olmadığını orda yaşayan herkesin benim karşımda, yani devletin karşısında eşit olduğunu, hak kiminse hakkı onun alacağını, dolayısıyla haklı Alevi ise o alacak, haklı Sünni ise hakkı o alacak, bu manada herkes buna razı olacak şeklindeki benim kararlı tavrım önce yadırgandı, acaba şöyle mi, acaba böyle mi? Ama zaman içerisinde benim bu noktadaki kararlı tavrım, ısrarcı tavrım, vatandaş tarafından fark edilmeye başlandı. Öte yandan idareci orada niçin bulunduğunun, niçin oturduğunun farkında olmak, çünkü o ilçe o insana emanettir. O ilçedeki her insanın derdini, o ilçenin idarecisi kendi derdi bilmek, o derdi çözmeyi de kendi görevi bilmek durumundadır. O insanların derdini kendi derdi bilmeyen bir insanın da bu derde çözüm bulması, çözüm araması mümkün değildir. O bakımdan vatandaşların sıkıntılı sözümün başında ifade ettiğim gibi zor yılların, zor coğrafyanın, iklimin, mahrumiyetin getirdiği zorluklar karşısında insanların çaresizlikleri karşısında devlet olarak onların yanında olduğunu, onlara hissettirmek onlara devletin sevgisini, şefkatini, adaletini, güvenini onların yanında olduğunu hissettirmek ve onların ister istemez gönülllerinde size karşı bir sevgi bir muhabbet oluşturuyor ve ardından sevgi saygıyı getiriyor, saygı güveni getiriyor, güven sizin kararlarınızda etkin uygulamanız sonucunu getiriyor ve neticede başarılı oluyorsunuz. Ben burada bu tavrın olumlu sonuçlarını çok kısa sürede görmeye başladım. Başlangıçta ilçeye gittiğimde Alevi kahvesi, Sünni kahvesi, Alevi lokantası, Sünni lokantası bu kadar ayrıışan bir toplumun çok kısa süre içerisinde bunlardan vazgeçtiklerini gördüm. Çünkü ben gittiğimde, insanları bulduğum yere çağırıyordum, bir gün Alevi kahvesine gidersem, diğer gün Sünni kahvesine gidiyordum ve insanlarla burada birlikte çay içiyor, vatandaşlarla vatandaşların dertlerini dinleme toplantıları yapıyordum. Tabi bu durum insanları benimle beraber bir araya getiriyor ve o insanlar arasında kopan iletişimin, kopan irtibatın bu vesileyle yeniden oluşması gibi çok güzel gelişmeleri de beraberinde getiriyordu. Bunda gerçekten başarılı olduk. Hatta ben işte göreve başladığım ilk günlerde ikinci ya da üçüncü gün üç tane öğretmen geldi bana, Sayın Kaymakamım dediler, şartlar çok ağır, biz ülkemize hizmet etmek için geldik, burada gerçekten birkaç aydır görev yapmaya çalışıyoruz, ancak her an hayatımızdan endişe ediyoruz, biz milliyetçi insanlarız, biz muhafazakar insanlarız, dolayısıyla biz daha fazla da burada kalamayacağız, ya bizim tayinimizi il dışına yaptırın, ya da biz istifa edeceğiz dediler. Çocuklar

genç, hizmet ideali olan gençler, oturttum karşıma onlarla konuştum nasihat ettim, çocuklar dedim. Bu ülke bizim ülkemiz, bu insanlar bizim insanlarımız, elbette sorunlar var, bu sorunları biz çözeceğiz, bu ülke bizim ülkemizse bu toprakta bizim toprağımızsa, bu insanlar bizim insanımızsa, bu insanların dertleri de bizim derdimizdir. Bu dertleri de biz çözeceğiz, bu dertleri gökten melekler gelip çözmeyecek, bu dertleri Amerika, Rusya, Avrupa gelip çözmeyecek, bu dertleri biz çözeceğiz, bu her bir derdi çözdükçe bunun mutluluğunu da biz yaşayacağız ve bir nesil dertlerin çözümü için belki fedakârlık yapacağız ama bu dertlerin çözümü için belki fedakarlık yapılacak ama daha sonraki nesiller bu sıkıntıları yaşamayacaklar. Dolayısıyla biz niye varız, ülkemize hizmet için varız, niye yaşıyoruz. Hizmet için yaşarız, hizmet ederken de ölürsek o da bizim en büyük şerefimizdir. Bunun için biz buraya ölmeye gelmedik, ölmeye gelmediniz, arkanızdayım, ama gitmenize izin vermiyorum. Göreceksiniz en kısa zamanda şartlar düzelecek ve burada çok verimli hizmetler yapacaksınız dedim. Çocukları motive ettim. Kendilerine güvence verdim, kendilerine bazı nasihatlerde bulundum, özellikle siyasi bir ayrımcılığa girmemeleri konusunda ikna ettim çocukları ve bu arkadaşlar beni kırmadılar, Kiğı'da kaldılar. Zaman içerisinde memnuniyetle ifade edeyim bu çocuklar birkaç ay sonra bana teşekkür ettiler, Sayın Kaymakamım iyi ki bizi göndermediniz, çünkü konjonktür ciddi olarak düzeldi. Bulundukları okulda çok huzurlu, çok verimli, hem de milli değerler istikametinde çok etkili hizmetler yapmaya başladıklarını ifade ettiler, her hangi bir zorlukla ya da güvenlik tehlikesiyle karşı karşıya kalmadıklarını ifade ettiler. Tabi bu halleri beni mutlu etti, onları kazanmıştım, onların yeniden göreve bağlanmalarını, yeniden Kiğı gibi zor şartları olan bir ilçeyi sevmelerini orada sevgiyle görev yapmalarını sağlamıştım. Elbette mutluydum, Kiğı işte böyle bir ilçe, Kiğı'da görev yaptığım süre içerisinde aslında az zamana çok şeyler sığdırma diye ifade edilen çok şeyler yapmayı da Allah bana nasip etti.

Kiğı'nın özellikle dikkatimi çeken bir yanı Kiğı halkı Alevi ve Sünni şeklinde inanç ve köken olarak kürt ve Türkmen kökenli vatandaşlarımızdan oluşmakla beraber ortak bir güzelliği vardı. Olağanüstü misafirperver insanlardı, misafire karşı olağanüstü saygılı, olağanüstü konuksever, olağanüstü mükrim diler, yani ikram ediciydiler. Kaymakam olarak adeta bir köye gitmeye çekinirdim, gittiğiniz zaman zaten dar gelirli insanlar, kendilerinin ekonomik durumları çok zor olmasına rağmen, gelen misafir günün hangi saatinde gelirse gelsin hani normal öğleyin bir köye gidersiniz, öğle vaktidir, yemek vaktidir, size bir yemek ikram etmeleri beklenir, neyse elindeki, köyündeki mütevazı ikram. Ama siz saat 9'da gidin, 10'da gidin, 1 l'de gidin hayır efendim bizim misafirimizsiniz yemek yemeden göndermeyiz, yani elinde ikram edecek eğer herhangi bir şey yoksa, bulur buluşturur bir şeyler yapar ve gelir size ikram

eder. Tabi bu her türlü takdirin üzerinde olan bir muhteşem güzellik. Bu vesileyle Kiğı'nın o güzel insanlarını da bir kez daha sevgi ve saygıyla anmış oluyorum.

Kiğı böyle bir ilçe burada benim üzerinde en çok durduğum hususlar içerisinde yukarıda ifade ettiğim gibi önce ilçede yaşayan tüm insanların Devlete karşı benim şahsımda mutlak güvenlerini sağlama, sonra birbirleri arasına giren bölünmüşlük duygusunu giderme. 12 Eylül öncesini yaşayanlar bilirler, birbirleri arasında yer alan bu bölünmüşlük ve husumet duygularının kaldırılarak yeniden onları aynı duygular etrafında kenetlenmelerini sağlamak ardından da o insanların ihtiyaç duyduğu ve hakları olan hizmetleri hakkaniyetle, adaletle, süratle onlara ulaştırmak ve bu çerçevede devlet adına bir kısım kamu görevlilerinin zaman zaman yaptıkları yanlışların da önüne geçmek. Bu istikamette çok ciddi çabalar harcadım, hatta enteresandır, bir köye yol yapacağım, İlbey köyümüz var çok meşhur bir köy. Alevi vatandaşlarımızın yaşadığı köyümüz. Köy muhtarı geldi sayın Kaymakamım yolumuz yok, pek çok köyün olduğu gibi maalesef, hiç yol yok, ancak hayvanla gidebiliyorlar, tabii yolun olmadığı bir yerde medeniyetin olması, yolun olmadığı bir yerde diğer güzelliklerin olması mümkün değil çünkü, yol işin temelidir, ondan sonra o yoldan diğer hizmetler gider, hastası da oradan gider, ustası da oradan gider, talebesi de oradan gider, dolayısıyla insanların yol konusunda ki çaresizliği ve ıstırapı gerçekten kabul edilecek gibi değil.

Baktım ilçemizde bir dozer var. Bir köydeki işi bitmek üzere hemen o köyden işi biter bitmez dozeri aldım bu köye bıraktım ve köylü vatandaş o kadar mutlu ki, muhtar o kadar mutlu ki, yani böyle bir mutluluğu ancak o sıkıntıyı yaşayanlar duyar ve yaşarlar. İşte onların yaşadığı mutluluğu ben bizatihi gördüm. Fakat beni üzen gelişme şuydu; bir müdür, ildeki bir müdür, beni arıyor, Sayın Kaymakamım galiba filan köye dozer göndermişsin, evet dedim, o köye dozer gönderdim, o köyün böyle böyle olduğunu herhalde bilmiyorsun, Alevi köyü olduğunu bilmiyorsun, biliyorum dedim. Biliyorum o köy Alevi köyü ve yolu yok, dolayısıyla o köyün yolunu yapmak durumundayım ben, çünkü o köyün yolunu yapmak benim görevim, o insanların da yola kavuşmak hakkı. Dolayısıyla ben görevimi yapıyorum. Ya Kaymakam Bey dedi sen kimden yanasın, biz de seni şöyle şöyle bilirdik ne demek şöyle şöyle bilirdiniz. Ben Devletin Kaymakamıyım ve ben görevimi yapıyorum müdür bey dedim. Sen ne biçim konuşuyorsun ve senin gibi bu kafayla düşünen ve o düşünceyle hareket eden insanlar bu milleti Devlete karşı hasım ettiler. Bu milleti birbirlerine karşı hasım ettiler ve insanların en tabii hakkı olan hizmeti insanlara götürmemekle insanları Devletine küstürdüler. Böyle bir şeyi nasıl yaparsın dedim ve onun o

sitemine gereken cevabı vermek suretiyle kararlı bir şekilde yol çalışmasını sürdürdüm ve çok şükür o yol açıldığı zaman ve insanların mutluluğu benim mutluluğum oldu ve belki hayatımda beni en fazla sevindiren en güzel anılarımdan bir tanesi o yolun açılışında insanların sevinç gözyaşlarıyla o bayramı yaşamaları oldu.

Şimdi siz İdareci olarak vatandaşa bir adım atarsanız Vatandaşın size karşı on adım hemen geldiğini göreceksiniz. Vatandaşa sevgiyle gönlünüzü açarsanız Vatandaşın sizi bağrına bastığını, sizi başına taç ettiğini görürsünüz. Gerçekten de ben bunu gördüm çünkü bu görüş sadece onların dillerindeki ilgiyle, sevgiyle veya iltifatla değil sizin hizmet adına attığınız her adımda, eğer sizin onlara hizmet ettiğinizi onlar anlıyorsa, onlara bunu hissettirebiliyorsanız onlara bunu gösterebiliyorsanız, “Kaymakam bey bizim için çalışıyor o zaman biz ne duruyoruz bizimde Kaymakam beyle beraber olmamız lazım” deyip sizin onlara gelin demenize gerek kalmadan onlar zaten sizin arkanızdan geliyor, yanınıza geliyor ve sizinle beraber yapılacak olan şeyi hemen süratle gerçekleştiriyorlar. Bu bir idareci için bir güçtür. Zaten idarecinin en büyük gücü arkasındaki halkıdır, yanındaki halkıdır, halkının kendisine olan güvenidir, teveccühüdür. **Halkla beraber olduğunuz zaman zaten bir şey yaparsınız halka rağmen bir şey yapmanın da elbette imkanı olmadığını biliyoruz. Öyleyse burada halkın değerlerine değer vermek halka gönlünü ve kapısını 24 saat açmak ve burada o insanlar için oturduğunu bilerek hareket etmek önemli.** Kiği'nin o yıllarda en büyük sorunu elektrik sorunuydu. Sözümün başında ifade ettim. Çünkü Kiği'da ana elektrik şebekesi olmadığı için ilçede 4 ile 6 saat arası çalışan, mazotla çalışan Jeneratörler ile kısıtlı sürede elektrik verilirdi. 18 ya da 20 saat elektriksiz 4 veya 6 saat elektrikle geçen bir hayat düşünün. Böyle bir hayatta insanlar hayatlarını yaşamaya çalışıyorlar. Bu arada bir şeyi ifade etmeden geçemeyeceğim; Bingöl Valimiz Ahmet ÖZER, gerçekten hep saygı duyduğum kendisinden de büyük ilgi ve destek gördüğüm, yardım gördüğüm, zor anlarımda bana sahip çıkan, beni motive eden, bana güç veren, özellikle ilçede etkili hizmet yapmamda da bana çok büyük katkısı olan Valim, sevgili Valim Ahmet ÖZER'i de burada saygı ve şükranla, minnetle anıyorum. Kendisine Allahtan uzun ömürler diliyorum. Kendisiyle ilgili bazı toplantılarda özellikle benimde yıllar içerisinde meslek hayatımda sık sık kullandığım birkaç cümlesi beni çok etkilemiştir. Valimiz Ahmet ÖZER, bir iki sorun gündeme geldiğinde Kaymakamlar toplantısında şöyle demiştir; vatandaşın devlete karşı sorun arz ettiğinde devletin vatandaş karşısında göstereceği tavır göstermesi bakımından şu iki cümlesi çok önemli idi Ahmet ÖZER Valimizin. Devlet çare için vardır, devlet mazeret beyan etmez, bu iki cümle çok önemli, yani siz burada Kaymakam olarak devletsiniz, yönetiminizde vatandaş. Her türlü dertler, ıstıraplar, sıkıntılar, meşakkatler, musibetler, yokluklar, zorluklar içerisinde ve hep

nereye gidecek? size gelecek, siz devletsiniz, eğer devlet ona kapıyı kapatırsa, vatandaşın gideceği yer artık meşru manada bitmiştir. O zaman devlet adına görev yapan insanlar işte bu iki sözü hiç unutmamalıdır. Bir devlet çare için vardır. **Ey Kaymakam sen o anda devletsin, o insana çareyi bulmak zorundasın ve devlet mazeret üretmez. Devlet mazeret beyan etmez, bu anlayışla zaten bir taraftan vicdani sorumluluk, inançlarımızın size yüklediği görev sorumluluğu, bir taraftan devleti temsil, devleti güçlü tutma, devleti zafiyet içerisinde göstermeme, devleti acziyet içerisinde göstermeme, devlete olan güvenini sarsmama, devlet olarak vatandaş seni gördüyse o vatandaşın devlet imajını kafasında sarsmayarak onun beklediği hizmeti ona verme elbette bir Kaymakamın, bir idarecinin ve devlet adına her kamu görevlisinin olmazsa olmaz temel görevi idi. İşte ben de bu düşünceyle, hep bu düşünceyle görev yapı geldim.** Bu düşüncelerle görev yapı geldim. Konudan konuya geçiyorum, Kiğı'da belli bir süre ilk aylarda elektriğin olmadığından bahsetmiştim, niçin elektrik yok? Ne yaparız araştırması içerisinde baktım ilçeye ana enerji nakil hattı çekme çalışmaları devam ediyor, o güzel. Ne durumda onu araştırdım. Direklerin tamamı dikilmiş, bu önemli. Müteahhit firma Bingöl'den Kiğı'ya kadar ana enerji hattı direklerini dikmiş, şehrin direk yerleri belli. Tabi şehirdeki direk yerleri normal, daha mütevazı ya ağaç direk ya beton direk. Araştırdım ana enerji nakil hattının tellerinin de yine büyük bölümü çekilmiş, bir bölümü kalmış, ne yapabiliriz artık mevsim kış, halkın ileri gelenleriyle Belediye Başkanı Enver beyle diğer ilgililerle bir araya geldim, müteahhit şu ya da bu nedenle işi bırakmış gitmiş, esasen hava koşulları çok zor. Çünkü rakımın yüksekliği dolayısıyla Kasım ayından itibaren karın yağmaya başladığını, ondan sonra da artık arazide çalışma imkanlarının, hele Aralıktan sonra tamamen imkansız hale geldiğini söyleyebilirim. Böyle bir havada yine kış şartları ağır ama ben arkadaşlarımla yaptığım görüşmede şunu önerdim; Arkadaşlar biz istersek ana enerji nakil hattı direklerinden henüz telleri çekilmemiş olanları, çekebiliriz, ardından şehirde birkaç tane de normal direk dikmek suretiyle biz bu enerjiyi ilçeye alabiliriz. Alabilir miyiz, alabiliriz, arkadaşlarla yaptığımız görüşmede toplantıda, hep beraber bu konuyu inandık, tabi ilçeye 24 saat elektrik gelmesi insanları hayalinden geçmiyor, çünkü insanlar günde 4 saatlik elektriği bile kesintiyle alıyorlar ve arızalarla alıyorlar. Ama bunun normal bir elektrik olarak, enterkonnekte bir enerji olarak gelmesi, tabi o insanların sadece bir hayal olarak taşıdıkları bir güzel umut. Ama insanlar umut ettikleri sürece yaşarlar, umutlarını gerçekleştirmek için mücadele ederler, bu insanları motive eder, gayrete getirir ve bu mücadelenin gayretin sonunda da pek çok başarılar elde edilir ve öyle de oldu. Esasen biz de onu yaptık, anlaştık birkaç tane kamyon bulduk, ilçeden kamyonların üzerine o büyük enerji nakil hattına çekilen tel makaralarını yerleştirdik. Dışarıdan tedarik ettiğimiz birkaç

elektrik ustası ve onun yanında da uzman birkaç elektrikçiyle vatandaşlara münavebeli görev verdik. Bölge bölge işte şuradan şuraya kadar şu kamyonla 50 kişi 100 kişi, şuradan şuraya kadar şu kamyonla onun üzerindeki tele 50 kişi 100 kişi o şekilde bir mekan ve alan ve zaman planı yaptık ve bizatihi başladık, öyle bir heyecan öyle bir gayret, öyle bir şevk.

Hani insan isterse dağları aşarmış derler, o hesap, o inanç, o azim, o gayret ve sonuçta muhteşem güzellik, biz nasıl ne zaman o başarı gerçekleşti bunun farkına bile varmadan bir de baktık, ana enerji nakil hattının direklerinin hatları çekilmiş, tamamlanmış. Bu arada şehirde birkaç ana noktaya da enerji direkleri dikildi, hemen onların da elektrik telleri çekildi ve o zaman TEK vardı. Türkiye Elektrik Kurumu. Onun yetkilileri ile de görüşmek suretiyle enerjili Kiğı'ya verdik ve 20 Kasım Kiğı'nın kurtuluşu Kiğı'nın kurtuluşunda törenleri yaptık, daha sonra sanıyorum 10 Ocak olacak yanlış **hatırlamıyorsam 10 Ocak 1980 tarihinde Kiğı'ya elektriği verdik ve halk gözyaşlarıyla, sevinç gözyaşlarıyla o güzel anı bir muhteşem bayram coşkusuyla kutladı, kutladı, kutladı.** Tabi bizlere olan sevgilerini, saygılarını, minnetlerini hep sundular, elbette halkın mutlu olması halkın bir sorununun bir sıkıntısının giderilmesi ve la kın bir güzelliğe kavuşması onda sizin katkınızın, payınızın olması, bütün yorgunlukları alıyor, insanı rahatlatıyor, insana huzur veriyor, çok şükür diyor böyle bir güzelliği yapmak bana nasip oldu, böyle bir güzellik gerçekten, tana nasip oldu bu manada kendimi çok bahtiyar addediyorum. Tabi günler, aylar çabuk geçti ben iki yıl için Kiğı'ya gelmiştim, iki yılın sonunda Kaymakam arkadaşlarım ayrılmaya başladılar iki yıllık ilçelerden. Benden önce nasıl Kiğı'ya Kaymakam verememişlerdi uzunca bir süre ve iki yılın bitiminde Kiğı'ya yine Kaymakam bulamadıklarını söylediler, bana o zaman "eğer ciddi bir problem yoksa seni bir sene daha tutalım" dediler Bakanlığımız personel yetkilisi arkadaşlar, ağabeylerimiz. O zaman için ben artık, Kiğı'ya alışmıştım. Kiğılılar da bana alışmıştı ve başladığım özellikle kırsalda tarımla hayvancılıkla alt yapı, yolla suyla ilgili çok ciddi ve güzel çalışmalarımız vardı ve o çalışmalara biraz daha devam etmek noktasında ben bir sene daha kalmayı kabul ettim ve gideceğim yer zaten ilçe olacaktı, dolayısıyla bu ilçede bir yıl daha kalmak ilçe beni tanıyor, ben de ilçeyi tanıyorum, sorunlara vakıfım, belki bu sürede daha güzel hizmetler yaparım düşüncesiyle o seneyi de seçerdim. Gerçekten o yılın nasıl geçtiğini bilemiyorum. 3 yıl tamamlandı, özellikle elektriğin getirildiği yılın elektrik açılış töreninde Kiğılılar bana şehrin altın anahtarını takdim ettiler, tabi benim için büyük bahtiyarlıktı, Kiğılıların da büyük vefası idi, büyük kadir birliği idi, hizmete karşı, Hicret yapana karşı onlar da gönül borçlarını ödüyorlardı. Bu da onların büyüklüğündü, halkımızın büyüklüğüydü, insanımızın büyüklüğüydü. **Burada devletle milletin kenetlendiğinin, kucaklaştığının çok güzel bir örneği yaşınyordu. Bu da**

benim meslek hayatımın en tatlı ve mutlu anlarından biri olarak benim meslek tarihime, yaşamıma geçmiştir ve son yılı verimli geçirdim. 12 Eylül ihtilali olmuştu, ihtilal den sonraki şartlar Türkiye’de o günleri yaşayanlar bilirler, güvenlik itibariyle ciddi rahatlamanın yaşandığı yıllardı, bende o son yılı bu süreçte Kiğı’daki meslek hayatım süresinde elbette o yılların Türkiye’sinin 12 Eylül öncesi, 12 Eylül ve hemen sonrası yaşanan dramatik olayların güvenlik bakımından ne tür sıkıntılarla geçtiğini bilirler bu yılları yaşayanlar. Ben bu Kiğı anılarım içerisinde güvenlik konusunu gündeme getirmek istemiyorum ama her şeye rağmen ben orada çok huzurlu görevler yaptığımı belirtmek istiyorum. En zor, en sıkıntılı anlarda bile güvenlik endişesi duymadan yanıma güvenlik görevlisi koruma almadan, her köye gittiğimi biliyorum. Hatta köylü vatandaş beni o kadar sevdi ki birkaç bölgede köylü bölgeye gelen teröristlere karşı beni korumak için Sayın Kaymakamım bu gün buraya gelmeyin, bu gün buradan gitmeyin şeklinde beni önceden uyarmak suretiyle muhtemel tehlikelere karşı da beni korumuş oldular. Bu bizim insanımızın sevgisinin, saygısının, güveninin güzel bir örneğiydi. O manada bu konuyu da böylece bir cümleyle geçmiş oluyorum. Neticede 3 seneyi bitirdim, 3 senenin sonunda, Kiğılılar o kendilerine has misafirperverlikleriyle, sevgileriyle, saygılarıyla kadir bilirlilikleriyle vefa duygularıyla beni Elazığ’a kadar çok büyük bir kalabalıkla ve benden ayrılmanın benimde onlardan ayrılmamanın burukluğuyla uğurladılar. Kiğı’dan ayrılırken pek çok meslektaşımın yaşadığı duyguları elbette yaşadım. **Yani insanın bulunduğu yerden başarıyla ve iz bırakarak ayrılması insanların gönüllerinde yer bırakarak ayrılması insanı tabi mutlu eden bir güzellik. Ben bu güzelliği yaşadım. Bana bu güzelliği yaşatan Bakanlığıma ve bu güzelliği yaşatan değerli benim vefalı vatandaşlarıma da burada bir kez daha teşekkür ediyorum.** Meslektaşlarımızın bu anıları, hep elbette bizden önceki meslek büyüklerinin anıları bizler için pek çok konuda rehber olduğu gibi bizimde meslek hayatımızda yaşadığımız pek çok ibretli olaylar, anılar bizden sonraki genç meslektaşlarımıza kardeşlerimize de ders olabilecek ibretlik kıssalardır.

Ben bu vesile ile Türk İdare Dergisine, Türk İdare Dergisini yayına hazırlayan tüm meslektaşlarıma teşekkür ediyorum. Çalışmalarında başarılar diliyorum. Bu vesileyle diğer tüm meslektaşlarımı da iyi dileklerle muhabbetlerimle kucaklıyorum. Teşekkür ediyorum.